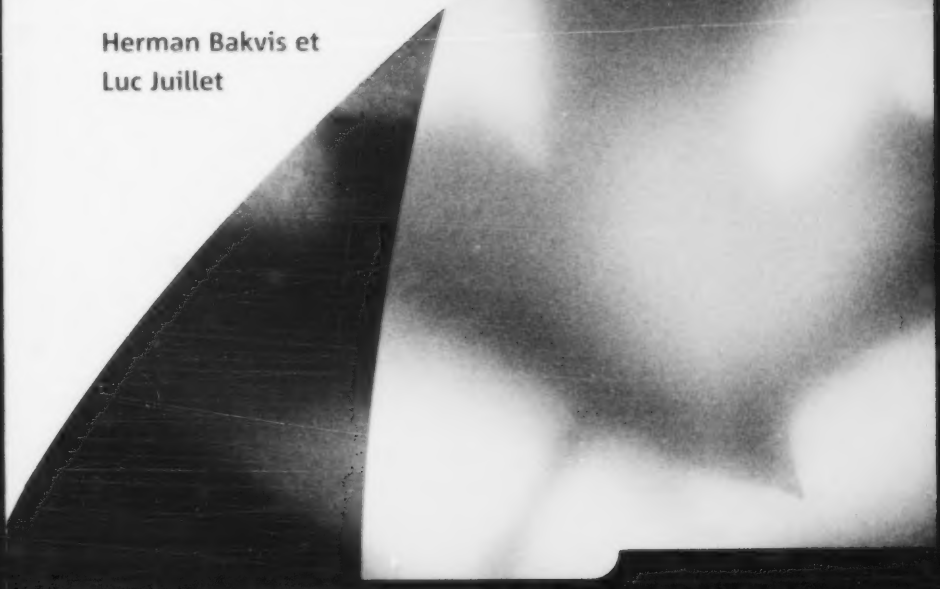
École de la fonction publique du Canada | Canada School of Public Service

www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca

RECHERCHE DE BASE

Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership

Herman Bakvis et
Luc Juillet



ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE

Canada

Pour obtenir des renseignements ou des exemplaires supplémentaires, veuillez communiquer avec le groupe de la Recherche et relations universitaires de l'École de la fonction publique du Canada.

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : publications@csps-efpc.gc.ca

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'École de la fonction publique du Canada.

© **École de la fonction publique du Canada, 2004**

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Bakvis, Herman, 1948-

Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership

Publ. aussi en anglais sous le titre : The horizontal challenge, line departments, central agencies and leadership.
Comprend des références bibliographiques.
Publ. aussi sur l'Internet.

ISBN 0-662-76321-1
N° de cat. SC103-1/2004F

1. Gestion horizontale dans l'administration publique - Canada.
2. Canada - Administration - Gestion.
3. Gestion horizontale dans l'administration publique - Canada - Cas, études de
I. Juillet, Luc, 1969- .
II. École de la fonction publique Canada
III. Titre.

JL95.B38 2004 352.3 C2004-980127-9

Internet :
No de cat. SC103-1/2004F-PDF
ISBN 0-662-763220X

No de cat. SC103-1/2004F-HTML
ISBN 0-662-76323-8

104-04976/

Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership

Herman Bakvis et
Luc Juillet

Table des matières

Sommaire 1

Introduction 5

Portée 6

L'horizontalité : Une nouvelle réalité? 9

Le « quoi » de la gestion horizontale 9

Le « pourquoi » et le « quand » de la gestion horizontale 10

Le « comment » de la gestion horizontale 18

Études de cas d'initiatives horizontales 21

Les domaines d'étude 21

Catalyseurs et champions 21

Coûts et avantages 22

Outils et ressources 23

Rôle des organismes centraux 24

Responsabilisation 25

Étude de cas nº 1 : La Stratégie d'innovation 27

Étude de cas nº 2 : La Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain 31

Étude de cas nº 3 : Le Secrétariat du changement climatique 37

Étude de cas nº 4 : L'Accord de Vancouver 45

Analyse : Bien préparés? 51
Catalyseurs et champions 51
Coûts et avantages 53
Outils et ressources 56
Le rôle des organismes centraux 59
Les organismes centraux en tant que catalyseurs des initiatives horizontales 59
La capacité du centre à coordonner 60
Responsabilisation 63
Leçons et recommandations 67
Leçons 69
Leçons générales 69
Organismes centraux 71
Recommandations 72
Organismes centraux 72
Ministères responsables 75
Globalement 76
Conclusion 78
Bibliographie 79
Annexe 1 : Méthodologie 83
Annexe 2 : Ressources pratiques pour le travail horizontal .. 85

Un mot de l'École de la fonction publique du Canada

Travailler horizontalement représente un enjeu d'importance continue pour la fonction publique. En effet, depuis le milieu des années 90, la gestion horizontale a été encouragée dans toute la fonction publique et, en réponse, de nombreux outils de savoir-faire ont été mis au point. Cette publication n'est pas un autre document d'aide. Il s'agit plutôt d'un examen des nombreuses hypothèses qui constituent la base de la gestion horizontale et d'un examen critique des processus et des mécanismes actuels du travail horizontal.

Dans le cadre des recherches entreprises en avril 2003, les auteurs se penchent sur quatre études de cas, chacune réalisée avant 2002. Les auteurs explorent les facteurs et les perceptions qui poussent les gestionnaires à être plus conscients de la tendance horizontale. Ils examinent les coûts, les avantages et les défis qu'entraîne le maintien d'une responsabilité verticale tout en travaillant horizontalement. Chose peut-être encore plus importante, ils explorent les perceptions des acteurs responsables de l'avancement des initiatives horizontales dans les ministères responsables et les organismes centraux, les problèmes auxquels ils font face ainsi que les points forts et faibles.

Bien que cette recherche ne s'attarde qu'à un certain nombre d'enjeux importants, elle revêt une valeur importante car elle identifie les leçons apprises et suggère plusieurs domaines potentiels de recherche. Elle propose également des recommandations intéressantes à soumettre à l'examen et aux discussions des fonctionnaires.

Dans l'ensemble, cette publication aborde l'horizontalité d'un point de vue nouveau, ce qui soulève souvent des questions délicates dans l'espoir d'améliorer la compréhension des fonctionnaires des divers enjeux. La recherche est-elle définitive... approfondie... finale? Non, mais elle représente une étape importante d'un long voyage, nous lançant ainsi dans un dialogue important et constructif qui détient la clé de l'amélioration de notre façon de travailler horizontalement.

L'École de la fonction publique du Canada est heureuse de publier ce nouvel ouvrage.

Janice Cochrane
Présidente

Sommaire

L'une des principales préoccupations du gouvernement du Canada au cours de la dernière décennie a été la gestion des initiatives et des enjeux horizontaux. Avec le document *Groupes de travail des sous-ministres : de l'étude à l'action* en 1996, les « leçons apprises » et les guides de savoir-faire sur la gestion des ententes de collaboration du Centre canadien de gestion (CCG) et du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), les fonctionnaires ont été soumis à une pression considérable et croissante pour travailler en collaboration afin de résoudre les principaux enjeux politiques. Comme en témoignent les récents discours du Trône, ce problème a pris une toute nouvelle ampleur en raison du nombre croissant de questions transsectorielles qui sont continuellement ajoutées au programme du gouvernement, qu'il s'agisse du changement climatique ou de la crise fiscale urbaine, ou encore de la sécurité intérieure et internationale. À la lumière de ces nouveaux faits, on se demande si le gouvernement fédéral dispose des structures, des ressources humaines et de la culture nécessaires pour faire face à ces enjeux horizontaux de façon efficace.

En se basant sur quatre études de cas—la Stratégie d'innovation, la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (SAMU), le Secrétariat du changement climatique (SCC) et l'Accord de Vancouver (AV)—cette étude examine les pratiques et les structures horizontales qui ont évolué au cours de la dernière décennie, les résultats de ces pratiques et leur efficacité par rapport aux résultats escomptés. L'étude se penche sur six domaines : la nature changeante des domaines stratégiques et des philosophies de gestion en tant que moteurs des initiatives horizontales; les catalyseurs et les champions des initiatives horizontales; les discussions sur les coûts et les avantages comme facteur justifiant l'adoption de pratiques horizontales; les outils et les ressources disponibles pour des situations spécifiques; le rôle des organismes centraux et l'appui et le leadership qu'ils apportent aux initiatives horizontales; et la responsabilisation. Au total, 21 hauts fonctionnaires fédéraux des ministères responsables et des organismes centraux ont été interrogés pour cette étude.

Voici les conclusions relatives aux six domaines :

- Enjeux politiques et styles de gestion : L'arrivée des nouvelles technologies de réseautage, la volonté grandissante des fonctionnaires à travailler au-delà des frontières, l'héritage laissé par la nouvelle gestion publique des années 80 et 90 et l'importance qu'elle accorde à la rationalisation et à un service axé sur le client, ainsi que l'avènement d'enjeux politiques majeurs ne pouvant être réglés qu'horizontalement sont vus comme contribuant au besoin de collaboration entre les ministères et facilitant l'acceptation de cette collaboration.

- Catalyseurs et champions : Autant dans la mise en place que dans la gestion des initiatives horizontales, le rôle de certains individus dans la défense du projet, dans la recherche de solutions novatrices et de ressources, semble être le facteur de réussite le plus déterminant.

- Coûts et avantages : Les répondants ont indiqué que les coûts du travail horizontal étaient souvent sous-estimés. Certains des coûts identifiés sont associés au temps passé en réunion, au défi de concevoir une vision et un cadre de travail partagé, au besoin de faire des compromis, à l'augmentation de la paperasserie, aux ententes de responsabilisation plus complexes, à l'élaboration d'indicateurs de rendement communs et à des exigences plus complexes en matière de rapports. Notamment, il a été mentionné par une majorité de répondants que dans la plupart des cas, la seule option consistait à travailler horizontalement : en l'absence d'une collaboration interministérielle, l'initiative en question ne pouvant être mise en œuvre.

- Outils et ressources : Les sujets interrogés ont souvent critiqué l'accessibilité et les avantages des outils disponibles, bien qu'il ne fut pas possible de déterminer dans quelle mesure il les avaient vraiment utilisés et quelles étaient, selon eux, leurs forces et leurs faiblesses. Par rapport aux ressources humaines, la recherche a indiqué que le fait de travailler horizontalement nécessite de nouvelles compétences comme des aptitudes de négociation, de communication et de médiation.

- Le rôle des organismes centraux : Les organismes centraux jouent un rôle essentiel dans les initiatives horizontales de grande envergure; or, les organismes comme le Bureau du Conseil privé (BCP) et le Secrétariat du Conseil du Trésor

(SCT) ont semblé, à certains moments, douter du rôle qu'ils avaient à jouer dans le lancement, le maintien, le ressourcement, la coordination et la surveillance des initiatives horizontales. Le manque perçu de leadership cohérent et constant de la part des organismes centraux et l'incapacité à se rendre compte que les ministères ne disposaient que de compétences limitées pour surmonter les divergences interministérielles ont semblé être la plus grande source de frustration parmi ceux participant directement aux initiatives horizontales. L'efficacité limitée des organismes centraux reflète en partie l'incapacité des ministres et des comités du Cabinet à travailler ensemble sur certains des plus importants dossiers politiques horizontaux du gouvernement.

- Responsabilisation : Une responsabilisation efficace suppose de justifier les actions de quelqu'un et d'en assumer la responsabilité, mais ce concept devient compliqué lorsque les initiatives transcendent les responsabilités hiérarchiques. Les ministères responsables n'ont pu apprécier que partiellement la double nature de la responsabilisation; c'est-à-dire alors que l'on avait une idée claire de ce qui était nécessaire *au sein* d'un ministère, ce n'était pas le cas pour les responsabilités ministérielles plus vastes à l'échelle du gouvernement.

L'étude formule des recommandations concernant les organismes centraux et les ministères responsables.

Constatant le besoin des organismes centraux de jouer un rôle plus important, particulièrement le BCP, la recherche laisse supposer que des améliorations pourraient être apportées dans trois secteurs :

- Mandat : donner davantage de détails sur ce qu'on attend des ministères, particulièrement sur la nature du travail et les résultats escomptés.
- Autorité et rapport : énoncer clairement l'autorité dont disposent les ministères ou les nouvelles structures. Des secrétariats dirigés par des fonctionnaires au niveau de sous-ministres (aussi limités qu'ils doivent l'être) et relevant directement du greffier seraient une façon de renforcer l'autorité et le rapport hiérarchique.
- Appui continu, qui serait renforcé des quatre façons suivantes :
  - le recrutement d'experts stratégiques plus compétents dans les organismes centraux afin que les fonctionnaires—ainsi que les ministres

concernés des ministères et des organismes—puissent s'engager de manière plus substantielle pendant toute la durée du projet;

- un calendrier stratégique de financement pour aider à motiver les ministères et s'assurer que les résultats correspondent aux objectifs de l'initiative;
- un cadre de responsabilisation réduisant la paperasserie administrative et conciliant davantage les exigences verticales et horizontales en matière de rapports;
- une culture de gestion qui repose moins sur les commandes et le contrôle et davantage sur les incitatifs financiers, la surveillance continue et la consultation et l'engagement permanents. Des examens de rendement et des ententes qui démontrent de manière explicite la nécessité de travailler horizontalement et qui pourraient aussi contribuer à un changement de culture.

Quant aux ministères responsables, les fonctionnaires qui y travaillent sentiront fort probablement qu'ils « luttent contre la gravité » lorsqu'ils travailleront horizontalement. Ce problème peut être réglé de plusieurs façons différentes :

- par la mise au point de régimes de responsabilisation qui facilitent les pratiques horizontales entre ministères;
- par une sélection prudente et stratégique des projets horizontaux;
- par le recrutement d'employés dotés « d'aptitudes horizontales » (gestion financière, aptitudes de médiation et de négociation, créativité, patience) et par la transmission de ces aptitudes aux autres;
- par la création d'une unité spéciale au sein des ministères dont la tâche consiste à appuyer l'horizontalité par de la formation, des conseils, des pratiques exemplaires et la promotion d'une culture horizontale.

Introduction

Il y a de nombreuses et différentes raisons qui poussent les ministères à s'engager dans des activités horizontales. Dans l'ensemble, les raisons citées par des personnages tels que les greffiers du Conseil privé, Jocelyne Bourgon et Mel Cappe, et le premier ministre actuel sont les suivantes : étant donné la nature interdépendante et recoupée des questions au programme du gouvernement, les objectifs stratégiques clés ne peuvent être atteints sans la collaboration de plusieurs organismes, gouvernements et partenaires extérieurs différents. Le discours du Trône de 2002, par exemple, énumérait pas moins de neuf axes prioritaires d'intervention, de « l'amélioration des perspectives d'avenir des Autochtones » à « des villes compétitives et des communautés en santé », dans lesquels la capacité de travailler ensemble de façon horizontale est cruciale pour arriver à des résultats positifs. Dans le but de renforcer bon nombre de ces thèmes, le discours du Trône de 2004 annonçait, entre autres, la création d'un nouveau secrétariat et d'un nouveau comité consultatif sur les enjeux urbains, l'un des trois enjeux les plus importants au programme du gouvernement actuel.

En bref, il existe en quelque sorte une nouvelle réalité dans laquelle la prépondérance d'enjeux stratégiques et de gestion majeurs est devenue horizontale plutôt que verticale. Par conséquent, on se demande si le gouvernement fédéral est suffisamment bien équipé pour faire face à cette nouvelle réalité et si les structures, les ressources humaines, et la culture nécessaires sont en place pour faire face aux enjeux horizontaux efficacement. Ce document vise donc à explorer à quel point cette « nouvelle réalité » est présente et à quel point la fonction publique est prête à y faire face.

Nous examinerons les facteurs qui ont mené à la création de formes particulières d'horizontalité dans la situation actuelle—c'est-à-dire les pratiques et les structures qui ont évolué au cours de la dernière décennie, certaines des expériences et certains des résultats réels de ces pratiques, et leur efficacité par rapport aux résultats escomptés. Plus particulièrement, nous examinerons six domaines :

- La nature changeante des domaines stratégiques et des philosophies de gestion comme moteurs des initiatives

horizontales (c.-à-d. le « quoi », « pourquoi », « quand », et « comment » des initiatives horizontales);

- Les catalyseurs spécifiques qui ont mené aux pratiques horizontales;
- Les discussions concernant les coûts et les avantages comme facteurs justifiant l'adoption des pratiques horizontales;
- Les outils et les ressources mis à la disposition des gestionnaires travaillant dans un environnement horizontal;
- Le rôle des organismes centraux dans les activités horizontales;
- La responsabilisation.

Comme vous le verrez dans notre analyse, il y a de très nombreuses indications à l'effet qu'il existe des tensions entre les organismes centraux et les ministères responsables (et au sein même des ministères entre les bureaux régionaux et l'administration centrale à Ottawa) lorsqu'il est question de lancer, de mettre en œuvre et d'appuyer les initiatives horizontales. Donc, lorsqu'on se demande si le gouvernement fédéral est suffisamment bien équipé pour faire face aux enjeux horizontaux, on doit aussi répondre à d'autres questions quant à la relation entre l'organisme central et le ministère. La plus grande partie de notre analyse, et donc de nos recommandations, sera axée sur le rôle des organismes centraux en relation avec les ministères. Les points spécifiques couverts à ce sujet comprennent la nature de l'appui apporté aux initiatives horizontales et les attentes des participants à de telles initiatives à l'égard des organismes centraux.

Portée

Il existe une documentation complète sur la théorie et les pratiques de la gestion horizontale qui comprend l'examen de nombreux cas (Juillet 2000; Canada 2001, 2002c; Bourgault 2002), preuve que les gouvernements, les spécialistes et les universitaires prennent ce sujet au sérieux. Notre rapport se servira de cette documentation dans le but de tirer des leçons plus générales de ces nombreuses études de cas. Toutefois, nous ajouterons aussi quatre brèves études de cas de notre cru, pour deux raisons précises. Premièrement, certaines questions spécifiques, comme l'analyse coûts-avantages, ne constituaient habituellement pas le point central de ces premières études de cas. Deuxièmement, la plupart des études étaient axées sur des exemples d'horizontalité sur le terrain, comme le rôle des conseils régionaux fédéraux. Un travail beaucoup moins important a été effectué sur la collaboration horizontale au centre, sujet qui mérite cependant qu'on s'y attarde davantage.

Nos quatre études de cas nous permettront de nous concentrer sur les récents efforts déployés par les ministères responsables dans le but de travailler en collaboration sur des questions d'importance primordiale pour le gouvernement du Canada. Notre première étude de cas traite de la politique du changement climatique; en particulier, le Secrétariat du changement climatique (SCC) et deux principaux partenaires, Ressources naturelles Canada (RNCan) et Environnement Canada (EC). La deuxième étude de cas examine la Stratégie d'innovation, mettant en cause Industrie Canada (IC) et Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Les deux dernières études de cas sont l'Accord de Vancouver (AV), dans le cadre duquel on a observé une coopération entre un certain nombre de ministères fédéraux et d'organismes provinciaux et municipaux; ainsi que la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (SAMU), qui vise à coordonner les activités de plusieurs organismes fédéraux, provinciaux et municipaux dans ce domaine important. Ces études de cas sont fondées sur des documents et des entrevues avec des fonctionnaires travaillant au sein des ministères responsables et des organismes centraux. Les détails relatifs à la méthodologie des entrevues se trouvent dans l'annexe 1.

Notre travail se concentrera surtout sur l'horizontalité au sein du gouvernement du Canada et mettra l'accent particulièrement sur le rôle des organismes centraux. Bien que le fédéralisme représente l'exemple par excellence de la gestion horizontale, un examen à grande échelle des relations fédérales/provinciales dépasse l'étendue de ce projet. D'un autre côté, bon nombre des exemples cités à titre de « pratiques exemplaires » de la gestion horizontale au niveau régional sont associés à des interactions avec les gouvernements municipaux et provinciaux, et trois des quatre études de cas comportent une composante fédérale-provinciale active. Néanmoins, notre analyse ne s'attardera pas aux problèmatiques des relations intergouvernementales.

Il est aussi important de mentionner les participants qui ne font pas partie du gouvernement. Qu'on les appelle partenaires, principaux intéressés ou la communauté, de sérieux efforts ont été faits dans les quatre études de cas pour inclure ces acteurs dans le processus horizontal, autant pour leur aide dans la mise au point de ces projets que pour la prestation ou la gestion des biens ou des services découlant de ces initiatives. Nous nous sommes cependant concentrés sur les relations au sein du gouvernement fédéral, et spécialement sur celles associant les organismes centraux.

Peters (1998) fait une distinction entre la coordination stratégique et administrative. La première est surtout observée au niveau supérieur, soit celui des hauts fonctionnaires et du Cabinet, alors que la deuxième est surtout associée à la mise en œuvre et à la gestion des politiques et des programmes à tous les niveaux. Davis (1997) fait une autre distinction entre la coordination stratégique et politique qui, dans le contexte canadien, peut être utile puisque l'élaboration des politiques est souvent vue comme une composante distincte de la prise de décisions politiques. Dans cette étude, nous examinerons la coordination aux trois niveaux : stratégique, administratif et politique.

L'horizontalité : Une nouvelle réalité?

Dans cette partie, nous explorerons la nature changeante des pratiques horizontales au gouvernement du Canada. En particulier, nous aborderons la question de savoir s'il existe une nouvelle réalité à laquelle sont confrontés les gestionnaires du secteur public. De plus, nous fournirons des définitions de base et nous discuterons du cadre de responsabilisation, des outils, des ressources et des moyens du travail horizontal ainsi que d'autres questions comme l'analyse coûts-avantages. Cette discussion ouvre la voie à nos études de cas et subséquemment, à la section analysant à quel point le gouvernement du Canada est suffisamment bien équipé pour aborder les enjeux horizontaux.

Le « quoi » de la gestion horizontale

La gestion horizontale peut être définie comme la coordination et la gestion d'une série d'activités entre deux ou plusieurs unités organisationnelles n'ayant pas de contrôle hiérarchique les unes sur les autres et dont le but est de générer des résultats qui ne peuvent être atteints par des unités travaillant individuellement. Les structures et les processus utilisés pour obtenir une coordination peuvent varier des réseaux informels aux secrétariats à gestion commune. Les moyens utilisés pour réaliser et gérer les initiatives horizontales varient aussi et sont habituellement décrits par des termes comme « coordination », « collaboration » et « partenariat ». Ces termes sont souvent interchangeables. Or, un examen plus approfondi suggère qu'ils ont une signification différente et qu'ils ont tendance à être utilisés dans des contextes différents.

Pour les besoins de ce document, nous définirons la coordination comme l'alignement des structures et des activités dans le but d'améliorer ou de faciliter l'atteinte des objectifs horizontaux, de réduire les chevauchements et les recoupements et, du moins, afin de s'assurer que les objectifs horizontaux ne sont pas entravés par les actions d'une ou de plusieurs unités. Comme l'a souligné Mintzberg (1983), la coordination peut être réalisée grâce à des moyens officiels et non officiels, selon la taille, la mission et l'environnement de l'organisme.

La collaboration peut être définie comme le processus actif qui consiste non seulement à coordonner les activités mais également à élaborer une stratégie pour atteindre les objectifs fixés, à s'entendre sur celle-ci et à la mettre en œuvre. Selon une publication récente du Centre canadien de gestion (CCG) (Canada 2002c), la collaboration comporte également le partage des pouvoirs mandatés et entraine habituellement une participation ministérielle. Les ententes de gestion partagée de cette sorte nécessitent généralement une responsabilisation collective. Plus souvent qu'autrement, la collaboration donne lieu à une initiative ou à un projet établi pour lesquels deux ou plusieurs unités acceptent de consacrer leurs ressources et pour lesquels ils ont un grand intérêt à réussir.

La gestion horizontale peut être définie comme la coordination et la gestion d'une série d'activités entre deux ou plusieurs unités organisationnelles n'ayant pas de contrôle hiérarchique les unes sur les autres et dont le but est de générer des résultats qui ne peuvent être atteints par des unités travaillant individuellement.

Le partenariat renvoie à la formalisation des ententes et des accords de collaboration au-delà de simples notes de service ou de protocoles d'entente au niveau des contrats légaux pour les résultats visés et le paiement. De telles ententes officielles sont plus susceptibles d'être utilisées en ce qui concerne les organismes externes (autant commerciaux qu'à but non lucratif). Les distinctions entre les trois concepts ne sont pas strictes; elles devraient toutefois servir à souligner la différence importante entre une coordination non officielle et des ententes de collaboration au plein sens du terme. Les deux sont importantes—et dans les trois cas, les liens de confiance qui unissent les participants issus de différentes unités sont l'élément essentiel qui font la réussite des ententes horizontales. Néanmoins, l'échelle, la viabilité ou le caractère durable de toute initiative horizontale peut nécessiter différentes approches quant à l'engagement et à l'institutionnalisation des ententes.

Le « pourquoi » et le « quand » de la gestion horizontale

Lorsqu'on se demande si la gestion horizontale représente une nouvelle réalité, il est bon de garder à l'esprit que, depuis la Confédération, les

gouvernements canadiens sont préoccupés par la sempiternelle recherche d'un « gouvernement coordonné ». Pour de nombreuses personnes, le récent terme « gestion horizontale » est simplement une nouvelle façon de désigner ce noble objectif (Peters 1998; Peters 2003). Le gouvernement de cabinet selon le modèle britannique de Westminster a toujours été, particulièrement au Canada, principalement une façon de concilier les intérêts ministériels et régionaux concurrents à l'intérieur du Cabinet. Au dix-neuvième siècle, en particulier, une partie importante de ces activités de coordination étaient hautement politiques et étaient associées principalement aux intérêts régionaux issus du népotisme. Or, même à cette époque, des intérêts nationaux plus fondamentaux étaient souvent en jeu. Au niveau supérieur de la fonction publique, des rencontres informelles de sous-ministres avaient lieu afin de discuter de préoccupations communes qui transcendaient les frontières ministérielles. Dans la période de l'après-guerre, des organismes centraux comme le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le Bureau du Conseil privé (BCP) ont officiellement accepté d'appuyer le Cabinet dans ses rôles ministériels et de coordination.

Au cours des trois dernières décennies, les gouvernements fédéral et provinciaux ont instauré divers organismes centraux supplémentaires et mécanismes associés afin d'assurer le degré de synchronisation requis entre les ministères et de répondre aux besoins statégiques et ministériels plus généraux du gouvernement. En effet, il y a deux décennies, lorsque Colin Campbell (1983) a écrit que le Canada avait franchi une étape de plus en respectant les principes fondamentaux d'un leadership exécutif érigé en institution, il faisait référence aux nombreux organismes centraux dont l'objectif premier est de coordonner les politiques et l'administration. Cette quête d'une coordination améliorée a connu des hauts et des bas. À la fin des années 60 et au début des années 70, le gouvernement du Canada a créé une horde de nouveaux organismes de coordination : le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie (MEST) et le ministère d'État chargé des affaires urbaines (MEAU). Les trois ministères avaient le mandat spécifique de coordonner les activités d'autres ministères et principalement ceux des ministères responsables. À la fin des années 70 et au début des années 80, le premier ministre de l'époque et le greffier du Conseil privé croyaient fermement que le modèle d'organisme central était le meilleur moyen d'améliorer la coordination.

C'est pourquoi les organismes comme le département d'État au Développement social, le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et le département d'État au Développement économique et régional (DEDER) ont été créés. Ils ont été abolis en 1984 avec l'arrivée au pouvoir d'un nouveau premier ministre.

Or, dans les années 90, le besoin d'améliorer radicalement la coordination au sein du gouvernement du Canada est devenu à nouveau une inquiétude majeure. En outre, alors que par le passé le problème résidait surtout dans la coordination au niveau supérieur, la coordination à tous les niveaux représentait cette fois-ci le cœur du problème, spécialement sur le terrain. De plus, comme le reflétait le discours du Trône de 2002, l'horizontalité de nos jours semble beaucoup dictée par certains problèmes : les changements climatiques, les relations canado-américaines, la stratégie en matière de compétences et d'innovation, la stratégie en matière d'affaires urbaines, la sécurité publique à la suite des événements du 11 septembre et les accords commerciaux internationaux, par exemple, sont tous des problèmes qui, par définition, associent les intérêts et l'expertise de deux ou plusieurs ministères. Des enjeux stratégiques tels que ceux-ci ont fait en sorte que la gestion des enjeux horizontaux est devenue beaucoup plus visible et pressante qu'auparavant. En particulier, les pressions émanant de l'environnement international d'une foule de manières directes et indirectes ont contraint les ministères et les organismes à travailler ensemble. Ainsi, tous les mémoires présentés au Cabinet (MC) par les ministères doivent maintenant être conformes au commerce international, une exigence qui est appuyée par le Cadre de gestion des litiges du Conseil du Trésor et par laquelle les ministères doivent absorber une portion des coûts associés à tout litige résultant d'une législation imparfaite (SCT 2002). Pour respecter leurs obligations, les ministères doivent se consulter très souvent entre eux et consulter le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international[1]. Par conséquent, une série de réseaux recoupant les ministères et les organismes s'est développée pour traiter de tels problèmes.

On peut affirmer que les questions qui dépassent les frontières des minis-

1 Bien que ce document mentionne le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, un autre ministère du Commerce international est créé tel qu'annoncé par le premier ministre le 12 décembre 2003.

tères comme les affaires urbaines et les compétences et l'innovation existent depuis plusieurs années, voire même plusieurs décennies; il n'y a donc vraiment rien de nouveau à ce sujet. Par contre, ce qui semble être nouveau, c'est qu'on admet maintenant qu'il s'agit de problèmes importants et complexes, que l'on manifeste un désir de les régler et que l'on a de nouvelles idées quant à la façon dont on doit le faire. Le changement dans l'opinion publique a également joué un certain rôle (Nevitte 2002). Les enjeux mis « en veilleuse » comme les Autochtones vivant en milieu urbain et les sans-abri, font partie du paysage urbain depuis plusieurs années, mais ce n'est qu'au cours des dernières années qu'ils ont évolué jusqu'à devenir des problèmes d'actualité qui exigent notre attention.

En outre, à la suite de l'Examen des programmes réalisé dans les années 90 (Aucoin et Savoie 1998)—un régime de trois ans donnant lieu à des réductions de coûts draconiennes et à une réorganisation importante de plusieurs ministères—le gouvernement fédéral a commencé à se concentrer sur le renouvellement des compétences stratégiques. Après une décennie d'inquiétude au sujet de la réduction du déficit, de l'amélioration des compétences de gestion et à se concentrer sur les compétences de base, les gouvernements fédéral et provinciaux ont commencé à se pencher à nouveau sur les politiques sociales, particulièrement sur des enjeux comme la pauvreté infantile et les sans-abri (Bakvis 2000). Ce fut également le cas à la fin des années 90 alors que le gouvernement du Canada s'est retrouvé avec des surplus et qu'il disposait par conséquent de ressources à consacrer à de nouveaux programmes. Des groupes de travail ont été créés dans différents secteurs, y compris la gestion horizontale et la recherche stratégique, pour s'assurer que les compétences requises étaient en place pour soutenir cette emphase renouvelée sur l'élaboration des politiques (Canada 1995; Canada 1996; Canada 2001; Canada 2002c; Canada 2003a; Canada 2003b). Combiné à ces initiatives, on observait régulièrement un prolongement des pratiques horizontales aux échelons supérieurs dans le cadre des réunions régulières des sous-ministres, avec ou sans le greffier ainsi que dans son ensemble ou dans les sous-comités, entre autres lors des petits déjeuners-réunions et des retraites. De plus, en vertu d'un nouveau système basé sur divers critères d'examen du rendement pour évaluer les sous-ministres, les sous-ministres sont maintenant responsables de la mesure selon laquelle les objectifs horizontaux ont été atteints (Canada 2003b). Des développements semblables ont eu lieu concernant la

communauté ministérielle des sous-ministres adjoints.

Pour diverses raisons, entre autres les mesures de rationalisation administrative et de réduction des coûts mises en place par l'entremise de l'Examen des programmes, on a observé sur le terrain un intérêt renouvelé pour la coordination, qu'il s'agisse de partager les fonctions administratives ou de s'attaquer aux projets horizontaux locaux ou régionaux, souvent en partenariat avec les gouvernements locaux et régionaux. Aussi, l'Examen des programmes et plus généralement la nouvelle gestion publique (NGP) (Aucoin 1995), à laquelle on peut assimiler l'Examen des programmes, ont fait en sorte qu'on accorde maintenant une importance à un service continu et à guichet unique et ont mené à la création de partenariats entre les secteurs public et privé dans des domaines comme la construction d'écoles et la prestation de services de bien-être.

Un développement important, particulièrement dans des pays comme le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande mais aussi au Canada, a été la création d'organismes et d'organisations autonomes. Étant donné qu'une importance est accordée à la gestion plutôt qu'à l'élaboration des politiques, les gouvernements ont isolé certaines activités identifiables pour en faire des entités autonomes. Dans un certain nombre de cas, avec le Canadien National et Air Canada par exemple, ces entités ont été complètement transférées dans le secteur privé par une privatisation pure et simple. Par contre, dans la majorité des cas, elles sont demeurées en partie au gouvernement, mais bénéficient d'une bien plus grande autonomie pour gérer leurs ressources humaines et leurs finances, et subissent moins de contrôles du centre. Le service du fisc du Royaume-Uni et l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont des exemples de ces agences. Lorsque le concept d'organisme en tant que forme organisationnelle est largement utilisé, il peut mener à une fragmentation et, plus particulièrement, à un engagement moindre de la part des hauts fonctionnaires face aux objectifs de toute l'administration (Rhodes 1996). Dans la mesure où la création de cultures spécialisées au sein de ces organismes et la réduction de l'étendue et de la qualité des connaissances communes partagées par les hauts fonctionnaires ont mené à une diminution de la mobilité entre les ministères, on peut voir apparaître un réel besoin de stratégies et de mécanismes reliant des intérêts gouvernementaux disparates afin d'atteindre des objectifs plus vastes.

Le Canada, cependant, est loin d'avoir été aussi loin que le Royaume-Uni ou la Nouvelle-Zélande en matière de prolifération et de fragmentation d'organismes. Comme le mentionne Aucoin (1995), la NGP n'a fait que quelques percées au Canada, et surtout au niveau provincial. Alors qu'au Royaume-Uni, par exemple, plus de 70 p. cent des fonctionnaires travaillent dans des organismes de direction, ce pourcentage s'établit à moins de 30 p. cent pour le Canada. De plus, les organismes comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont beaucoup plus contrôlés par le centre comparativement à ceux du Royaume-Uni. Alors que la fragmentation organisationnelle est vue comme l'une des conséquences de la NGP, le besoin et la quête d'une réintégration ne sont pas uniques à l'ère de la NGP. La spécialisation et la différentiation organisationnelles sont des traits caractéristiques de tous les grands organismes du vingtième siècle, et la nécessité d'équilibrer ces deux éléments avec le besoin d'intégration à certains moments cruciaux est une lutte constante auxquelles se livrent les gestionnaires et les théoriciens de l'organisation (Lawrence et Lorsch 1967; Aucoin et Bakvis 1984).

Parallèlement, la NGP a produit ses propres mécanismes pour favoriser l'intégration, particulièrement au niveau de la prestation de services. La prestation de services à guichet unique visant à répondre aux besoins des clients, à l'intégration des diverses fonctions administratives des différents ministères, spécialement dans les régions, et à obtenir des gains d'efficacité et des économies est un exemple des efforts déployés pour parvenir à un degré d'intégration non seulement entre les ministères mais également parmi des gouvernements entiers. La NGP insiste sur l'importance des marchés et le recours à de vastes accords d'impartition peut aussi être perçu comme une façon non-traditionnelle de réaliser une coordination. L'idée de se fier à des partenaires externes, pour la prestation des services en particulier, est très populaire en ce moment. Ces ententes de type marché dépendent grandement des structures d'incitatifs intégrées aux contrats et des accords de rémunération pris avec les cadres supérieurs. Il est essentiel que ces cadres supérieurs et les leaders politiques responsables de l'orientation globale et des objectifs du gouvernement établissent ces clauses de façon appropriée dans de tels contrats afin d'orienter les activités des gestionnaires opérationnels supérieurs dans la bonne voie.

Dans l'ensemble, le gouvernement du Canada a activement encouragé les initiatives et les pratiques de gestion

horizontale. Des organismes comme le SCT et le CCG ont permis la diffusion de l'information relative aux ressources nécessaires à de telles pratiques et l'éducation sur l'importance d'atteindre les objectifs globaux du gouvernement. De récents écrits par Bourgault (2003) et Langford (2002) détaillaient les nombreuses initiatives horizontales auxquelles participaient le gouvernement fédéral et d'autres ordres de gouvernement. Le gouvernement dispose donc maintenant d'une bonne base empirique. Bon nombre de ces initiatives, toutefois, tendent à s'appliquer à plus petite échelle au niveau régional et les leçons à en tirer ne sont peut-être pas nécessairement applicables à un niveau plus large.

Au-delà des facteurs comme l'émergence de nouveaux enjeux stratégiques, la NGP et les initiatives activement lancées et encouragées par les gouvernements, il est important de mentionner les tendances sous-jacentes de la technologie et de la société qui ont mené à la formation de différentes formes de réseaux horizontaux. De tels développements, bien qu'ils n'aient pas été explicitement entrepris, constituent d'importants piliers pour ces activités horizontales qui sont activement encouragées par les gouvernements et, à certains égards, peuvent possiblement porter atteinte à d'autres aspects des pratiques de gestion du gouvernement.

Certaines activités horizontales sont plus spontanées. Elles se présentent naturellement au sein des organismes et entre ceux-ci en réponse aux facteurs technologiques ou comme une volonté de la part des gestionnaires de vouloir travailler en collaboration de façon informelle afin de dépasser les limites de la hiérarchie ministérielle. La théorie des réseaux sous toutes ses formes traite le plus directement de cette forme d'horizontalité. Par exemple, on a insisté sur le fait qu'une communication facile entre des individus de mêmes mentalités qui travaillent dans différents organismes, mais qui partagent des objectifs ou des programmes communs, aide à générer des réseaux, même s'il n'y a aucune initiative explicite qui le favorise. On a aussi affirmé que ces réseaux peuvent devenir autonomes, jouir de certains pouvoirs en jouant un rôle important dans le déploiement et la mise en œuvre des programmes et en délogeant les formes organisationnelles traditionnelles, y compris les formes hiérarchiques. Ce qui différencie en partie de tels réseaux des formes organisationnelles standards, voire même des réseaux établis volontairement, c'est le manque d'une quelconque orientation ou orchestration active (Castells

1996). En considérant les réseaux ainsi, on peut aussi les percevoir comme pouvant porter atteinte, miner et aller à l'encontre des orientations et des programmes établis par les gestionnaires détenant l'autorité.

On se questionne actuellement sur les forces et la capacité d'auto-génération que l'on accorde à de tels réseaux spontanés, qu'ils soient en général fondamentalement différents de ceux qui ont toujours existé au sein des organismes et entre ceux-ci ou qu'ils aient le pouvoir de provoquer des bouleversements. Néanmoins, les technologies de communication, combinées aux valeurs partagées et aux caractéristiques des nouvelles générations de travailleurs du savoir, peuvent aider à faciliter et à renforcer les efforts faits pour développer des liens entre les organismes. Or, comme le souligne Peters (2003), même s'ils ne sont pas vus comme étant subversifs, les réseaux sociaux actuels d'un domaine stratégique donné peuvent empêcher la création de nouveaux réseaux plutôt que de les favoriser, si l'intention est d'altérer ou de redéfinir le réseau ou le domaine dans lequel il opère. Les changements dans la nature et la dynamique des réseaux, encouragés en grande partie par les changements technologiques, devraient définitivement être considérés comme un aspect des nouvelles réalités horizontales.

La nouvelle réalité semble en bonne partie être une question de perception, mais pour de nombreuses personnes à la fonction publique, cette réalité se traduit par la demande concrète de travailler différemment.

Pour terminer, lorsqu'on se demande s'il existe réellement une nouvelle réalité de gouvernance caractérisée par l'horizontalité, on peut d'un côté souligner les différentes pratiques et institutions horizontales des dernières années, qui remontent au MEER, au MEST et au MEAU, et il devient alors très difficile d'affirmer qu'il y a soudainement une nouvelle réalité. Il y a aussi une absence de preuves empiriques tangibles des changements de comportement et de l'allocation des ressources pour appuyer cette nouvelle réalité. Bien qu'il y ait une avalanche d'écrits sur le sujet, personne n'a jusqu'à maintenant fait le compte du nombre réel d'enjeux et de dossiers horizontaux ou du nombre de réunions tenues dans le but de montrer que l'on assiste à une augmentation globale de l'activité horizontale. Aucun sondage systématique n'a été effectué.

par exemple, pour demander aux gestionnaires combien de temps ils passaient maintenant à régler les enjeux horizontaux, leur opinion des changements d'environnement et ainsi de suite.

D'autre part, on trouve beaucoup de preuves des nouvelles pratiques, des nouveaux outils et des diverses expériences de travail horizontal qui indiquent que nous avons affaire à plus qu'une mode passagère. On s'inquiète de plus en plus des enjeux horizontaux et simplement en analysant les deux derniers discours du Trône, il n'est pas difficile d'identifier un certain nombre de dossiers horizontaux importants qui transcendent facilement le mandat de tout ministère. Même si les enjeux actuels dits « horizontaux » datent en fait d'il y a longtemps, on reconnaît maintenant qu'on doit volontairement mettre au point les outils et les cadres de travail appropriés afin que ces problèmes soient réglés de façon efficace. De plus, dans les sondages menés auprès des sous-groupes de fonctionnaires fédéraux, comme la récente étude de Bourgault (2003) sur les sous-ministres, on voit clairement que ce groupe clé ressent la nécessité de régler les enjeux organisationnels du gouvernement, ce qui est différent de simplement promouvoir les intérêts de leur ministère. La nouvelle réalité semble en bonne partie être une question de perception, mais pour de nombreuses personnes à la fonction publique, cette réalité se traduit par la demande concrète de travailler différemment.

Le « comment » de la gestion horizontale

Le « comment » de la gestion horizontale renvoie aux mécanismes et aux institutions, officiels et non officiels, qui peuvent être utilisés pour donner une structure et une stabilité aux ententes horizontales. Il comprend aussi les instruments utilisés pour lancer le processus de mise en œuvre d'un partenariat de collaboration impliquant deux ou plusieurs ministères. Au niveau régional, cet instrument semble fréquemment prendre la forme d'une poignée de main suivie d'une correspondance confirmant l'entente, habituellement avec une seule personne en charge. Pour les plus gros projets ou pour ceux d'envergure nationale, l'initiative est souvent prise par le Cabinet, le BCP y jouant un rôle de premier plan. En termes officiels, un engagement de collaboration est pris au Cabinet au moyen d'une lettre écrite par le greffier du Conseil privé et destinée aux ministères concernés, qui leur donne les instructions sur la façon de travailler ensemble et de prendre les arrangements appropriés.

Quant aux arrangements eux-mêmes, il est possible de les voir comme un continuum unique, formé de réseaux non officiels à un bout et d'un secrétariat à part entière à l'autre bout. Un tel secrétariat demeurerait responsable des unités, même s'il dispose de ressources distinctes et d'une certaine portée d'action indépendante. Entre les deux pôles se trouveraient les groupes de travail et les comités interministériels à divers degrés d'institutionnalisation.

Il convient de souligner qu'une des façons de gérer un enjeu horizontal consiste dans la création d'un organisme distinct doté de son propre statut légal et des pouvoirs appropriés, qui relèvera directement d'un ministre. L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) en est un bon exemple, rassemblant diverses responsabilités et activités qui étaient auparavant gérées par cinq ministères différents (Prince 2000). Dans le même ordre d'idées, la création de Développement des ressources humaines du Canada (DRHC) en 1993 était en partie fondée sur la formalisation des liens horizontaux existant entre les ministères comme Santé Canada et le Secrétariat d'État du Canada. Or, l'établissement d'un organisme ou d'un ministère à part entière donne habituellement lieu à la mise en place d'une structure hiérarchique identique à celle qu'on trouve dans la plupart des ministères habituels. En outre, alors que l'ACIA semble avoir été une solution efficace au problème du rassemblement des activités relatives aux aliments et aux inspections de cinq ministères différents, on ne peut pas dire la même chose de DRHC. Ce ministère a été réorganisé en deux ministères distincts en décembre 2003, suggérant ainsi qu'il y a des limites manifestes à ce que le modèle ministériel ou organisationnel peut réaliser en termes de résolution des enjeux horizontaux.

Bien que l'ACIA et DRHC soient surtout investis de responsabilités opérationnelles, il est possible de créer un ministère ou un organisme distinct qui dispose surtout de responsabilités stratégiques horizontales. Le ministère d'État chargé des affaires urbaines (MEAU) au début des années 70 et le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) étaient principalement chargés d'assumer la responsabilité horizontale de persuader d'autres ministères « d'adapter » ou de modifier leurs programmes pour qu'ils correspondent à ces initiatives qui transcendent les frontières traditionnelles des ministères responsables. Le degré d'institutionnalisation et de hiérarchie n'est toutefois pas la seule dimension. On doit aussi tenir compte des buts des ententes. Dans

certains cas, le but est d'atteindre un objectif stratégique particulier ou un ensemble d'objectifs dans un secteur défini. Dans d'autres cas, l'objectif peut être d'encourager la communication et la discussion entre différentes unités dans divers secteurs, sans nécessairement se concentrer sur un problème. Les Conseils fédéraux au niveau régional et les réunions de sous-ministres à Ottawa se classeraient dans cette catégorie. La distinction ici, réside dans le mandat, à savoir spécifique ou étendu.

Enfin, l'attribution des responsabilités, les rapports hiérarchiques, etc.—essentiellement les ententes pour la gouvernance des initiatives horizontales—sont appliqués par des accords, des ententes et des structures officielles qui sont établies entre les ministères et organismes, y compris les organismes centraux, qui sont touchés par l'initiative. Ces ententes officielles sont à la fois le reflet de ce qu'on a convenu et du but visé par le projet tout en lui donnant une forme et elles ont une influence sur son résultat final. Entre autres choses, de telles ententes sont également importantes à des fins de responsabilisation.

Les questions clés concernant les études de cas tentent de déterminer dans quelle mesure les structures officielles—et les ententes de gouvernance qu'elles renferment—jouent un rôle positif en permettant d'aider l'initiative à atteindre ses objectifs, et à quel point ces structures limitent la souplesse ou vont à l'encontre des buts recherchés d'autres manières.

Études de cas d'initiatives horizontales

Les domaines d'étude

Catalyseurs et champions

Tandis que les organismes centraux semblent avoir été essentiels à la promotion de l'horizontalité et à l'orchestration des ententes horizontales entre les ministères clés, c'est habituellement au point de rencontre d'un certain nombre de facteurs cruciaux que deviennent réalité certaines initiatives horizontales. Le premier de ces facteurs est l'existence d'un problème et la reconnaissance qu'il doit être réglé le plus tôt possible, une reconnaissance qui peut être déclenchée par un simple événement ou développement qui met le problème en évidence. Le deuxième et probablement le plus important facteur est le leadership, spécialement celui que Borins (1998) appelle la « capacité à reconnaître les enjeux ou les occasions de façon proactive » [TRADUCTION]. Les individus qui font preuve d'un tel leadership, selon Borins, se trouvent rarement au sommet des organismes mais quelque part au sein-même de l'organisme, souvent dans l'une des sous-unités de l'organisme et ils sont parfois vus comme des « dissidents ». Troisièmement, en plus de certains événements déclencheurs, il semble aussi exister une situation d'ambiguïté ou un vide permettant à des acteurs novateurs de proposer de nouvelles solutions pour résoudre les problèmes ainsi que d'utiliser ces innovations de façon stratégique (Barzelay et Campbell 2003). Certainement, l'orientation de la majorité des récents écrits en matière d'horizontalité (Canada 2001; Bourgault 2002) caractérise le leadership à la fois comme un catalyseur et un facteur dans le maintien des ententes avec les années, appuyant l'opinion de Borins qui dit que « la collaboration au-delà des frontières organisationnelles ne se fait pas naturellement; on doit la provoquer » [TRADUCTION] (Borins 1998, 102). Le quatrième facteur important est celui des ressources. Un certain engagement doit être pris par la haute direction pour assurer qu'un minimum de ressources soit mis à la disposition de l'initiative proposée afin qu'elle soit lancée. Comme nous le verrons plus loin, l'engagement d'un seul ministère ou organisme à fournir des fonds ou du personnel entraîne souvent d'autres partenaires à prendre part à l'activité.

La perspective coûts-avantages nous force à penser à la valeur de l'initiative horizontale donnée. Les résultats escomptés valent-ils l'investissement de temps et d'argent? On doit faire l'analyse coûts-avantages avec soin car certains aspects très importants peuvent être trompeurs. D'abord, les parties concernées dans une entente de collaboration peuvent ne pas nécessairement se voir comme engagées dans un exercice coûts-avantages ou, du moins, pas dans le but de considérer l'horizontalité comme l'une des solutions disponibles qui seraient ensuite évaluées avec soin. Comme nous le verrons dans nos études de cas, les participants se considèrent souvent obligés de travailler horizontalement s'ils veulent atteindre leurs objectifs, c'est-à-dire si le sujet nécessite la participation active de deux ou plusieurs ministères. Dans la mesure où un calcul coûts-avantages est appliqué, c'est souvent de manière rétrospective, de façon à savoir si les efforts additionnels déployés en valaient vraiment la peine, compte tenu des résultats obtenus. Ensuite, une partie de la logique traditionnelle sous-jacente à l'analyse coûts-avantages repose sur une présomption de mesurabilité. Dans le cas de la gestion horizontale, les coûts en temps et autres ressources organisationnelles ne se mesurent pas toujours facilement et les avantages encore moins, autant en ce qui a trait aux résultats directs qu'aux résultats à plus long terme.

Il est toujours bon de poser des questions relatives aux coûts-avantages. Cependant, même sur une base rétrospective, il est utile de se demander si un exercice horizontal donné en valait la peine, s'il aurait été possible de mieux le réussir et quelles leçons auraient pu en être tirées. De plus, même si le choix se résume à entreprendre un projet horizontalement ou non, une telle question correspond à la vaste notion de l'analyse coûts-avantages, c'est-à-dire que les résultats ultimes peuvent être considérés ou non comme plus importants que les ressources investies.

À un niveau beaucoup plus opérationnel, une approche de type coûts-avantages est implicite, sinon explicite, lorsque des instruments et des cadres de travail spécifiques sont évalués pour déterminer s'ils précèdent ou succèdent à une tâche en particulier. Comme vous le remarquerez dans nos discussions sur les études de cas, les participants ont donné des commentaires quant à l'utilité ou au manque d'utilité des différents « outils » mis au point par le SCT.

Au-delà du problème de la structure et du mandat de base mis en place entre les ministères collaborateurs, il y a ce qui « habille » les ententes, c'est-à-dire les outils et les ressources. Bon nombre des ententes de collaboration conclues au cours de la dernière décennie, spécialement dans les régions, reposaient surtout sur les gens qui étaient temporairement détachés, sur ceux qui participaient au projet à temps partiel et même dans de nombreux cas, bénévolement. Deuxièmement, on doit tenir compte du financement des opérations et des coûts des investissements. Ici encore, dans de nombreux cas, les ministères participants permettent l'accès aux installations pour un projet horizontal. De façon moins fréquente, les ministères peuvent également contribuer aux coûts de programmation. Le troisième point concerne l'aide à la gestion, ce qui constitue pour de nombreux ministères une avenue relativement peu empruntée; c'est-à-dire qu'il existe un besoin d'encadrement quant aux outils et aux mécanismes habituellement utilisés dans un environnement de collaboration dans lequel les gestionnaires doivent faire preuve de prudence, entre autres, pour satisfaire aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

. . . au cours de la dernière année, la SCT, le CCG et d'autres organismes ont publié des guides « d'utilisation » des outils et des autres ressources dans le but d'encourager les pratiques horizontales.

Concernant ce dernier point, au cours de la dernière année, la SCT, le CCG et d'autres organismes ont publié des guides « d'utilisation » des outils et des autres ressources dans le but d'encourager les pratiques horizontales. Parmi ces guides, on trouve des études de cas dans lesquelles on tente de tirer des leçons applicables à des situations similaires (Canada 2001) ainsi que des instructions détaillées sur la façon de mettre en commun des fonds d'exploitation ou des capitaux à l'intention de deux ministères collaborateurs (Canada 2003a). L'efficacité de ces outils, cependant, varie en fonction de la volonté des participants à les utiliser, mais aussi de celle des participants des organismes centraux et des unités de service des ministères à accepter de les utiliser. La question ici semble être l'accessibilité de ces outils, la volonté de ceux concernés à encourager leur utilisation et leur efficacité et efficience relatives.

L'autre ressource importante sont les gens. Cette dimension n'inclut pas seulement le temps consacré par le personnel à des initiatives horizontales, mais aussi le développement professionnel et la formation ainsi que les récompenses et les sanctions qui leur permettent de s'intégrer et de s'engager plus facilement au travail horizontal. Comme il a été mentionné dans plusieurs études, l'une des plaintes les plus fréquemment formulées par les participants est que le travail horizontal est très peu récompensé et qu'il doit surtout être fait en surplus des tâches régulières. Une structure d'incitatifs est donc très importante. Travailler horizontalement demande également des compétences et des valeurs différentes (Lindquist 2002). Les individus doivent être mieux équipés pour discuter et négocier avec leur homologues d'autres ministères, dans des situations où les moyens de négociation traditionnels ou les pouvoirs sont absents. De façon plus générale, les gens doivent pouvoir atteindre plus facilement un consensus pour être prêts à la suite des opérations.

En ce qui concerne les ressources, tant humaines que financières, les principaux problèmes semblent tourner autour de la provenance des outils à plus long terme. Les ministères responsables croient habituellement que leur participation aux initiatives horizontales ne va pas sans entraîner des coûts et ils sont souvent réticents à voir leur budget des services votés ré-affecté aux activités horizontales; les organismes centraux, quant à eux, sont d'avis que le problème est davantage lié à une meilleure coordination des activités reliées qu'au financement, de sorte que les objectifs horizontaux peuvent être atteints sans nécessairement consacrer des fonds supplémentaires au projet. L'affectation des ressources et la question de savoir qui paiera pour ces ressources peut devenir un problème important et une source importante de tension entre le centre et ceux directement responsables de l'initiative horizontale. Si des nouvelles ressources substantielles sont allouées à un projet horizontal, une décision doit être prise par le Cabinet, ce qui à son tour nécessite une coopération ministérielle. Il s'agit tous d'enjeux qui seront examinés dans les quatre études de cas.

Rôle des organismes centraux

Les organismes centraux à eux seuls sont des instruments clés de l'horizontalité, car ils transmettent une orientation générale distincte à tous les programmes et activités du gouvernement fédéral et ils concilient les perspectives ministérielles conflictuelles. Au cours des récentes années, cependant, des efforts ont été faits afin que la responsabilité en

matière d'horizontalité soit transmise aux échelons inférieurs, ce qui rendait tous les ministères et les organismes plus directement responsables de la coordination de leurs activités avec d'autres ministères et de la promotion des initiatives horizontales lorsque possible. Avec l'arrivée des enjeux stratégiques publics majeurs mentionnés au début, le BCP, au nom du premier ministre, a demandé aux ministères de travailler ensemble sur certains dossiers et il encourage de façon plus générale la pensée et les pratiques horizontales par divers groupes de travail formés de sous-ministres (Canada 1996). Le SCT, spécialement par son processus d'examen horizontal des dépenses, mais aussi grâce à son secrétariat qui appuie le travail des conseils régionaux fédéraux, a également encouragé et facilité les pratiques horizontales. Voici les questions à se poser concernant les quatre études de cas : 1) À quel point les organismes centraux ont-ils été efficaces dans l'instigation ou la promotion des initiatives horizontales, autant dans les directives qu'ils ont données que dans le mandat qu'ils ont établi pour les initiatives horizontales particulières? 2) À quel point les organismes centraux ont-ils été efficaces dans l'appui et le soutien de ces initiatives, une fois lancées, pour aider à assurer leur réussite?

Responsabilisation

La notion de responsabilisation est au cœur d'un gouvernement responsable selon le modèle parlementaire de Westminster. Elle englobe d'un côté la responsabilité officielle du mandat et des activités d'un organisme ou d'un ministère et les liens qui unissent le ministre à ces ministères et de l'autre côté, la responsabilité d'un ministre à justifier les activités de la législature élue et à en assumer la responsabilité. C'est un élément important de la démocratie parlementaire telle qu'elle est pratiquée au Canada. Dans ce contexte, la responsabilisation comporte deux volets : 1) donner un compte-rendu approprié des activités en question; et 2) être tenu responsable de ces activités. Bien que la responsabilisation soit souvent considérée en termes individuels, par exemple les responsabilités d'un ministre, il s'agit également d'un concept collectif, en ceci que l'ensemble du cabinet exécutif est tenu responsable (collectivement) devant la législature. La législation proposée par un ministère est discutée et modifiée, si nécessaire, par le Cabinet avant d'être déposée devant la législature. On doit aussi mentionner les responsabilités plus élargies du gouvernement que tous les ministères partagent, même si la responsabilité principale qui consiste à les exprimer et à les mettre en œuvre repose sur les organismes centraux. On oublie

souvent cette double notion de responsabilisation, ministérielle *et* organisationnelle car les ministères se concentrent sur leurs propres activités et responsabilités. Un autre point qui est souvent négligé est l'importance de conjuguer les notions de responsabilisation et de responsabilité à celle de pouvoir. Les gens et les organismes ne peuvent être tenus responsables que des actions pour lesquelles ils ont été investis de pouvoirs ou dont ils ont le mandat.

Étant donné sa position centrale, la tâche de s'assurer que la boucle de la responsabilisation est bouclée a toujours été une préoccupation majeure. Lorsqu'il y a des problèmes, comme la controverse récente entourant les subventions et les contributions à DRHC ou la création de fondations qui ne sont pas contrôlées par le ministère ou le Parlement (Aucoin 2003), la tendance consiste généralement à réagir en raffermissant les contrôles. Au cours des dernières années, davantage d'initiatives ont été prises dans le but d'améliorer et de simplifier les procédures, de façon à incorporer l'évaluation des risques à l'élaboration des politiques et des programmes et à incorporer une plus vaste gamme d'activités aux responsabilités dont sont investis les fonctionnaires. « La gestion moderne : une gestion axée sur les résultats » et « Cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) » du SCT figurent parmi les initiatives les plus importantes entreprises au cours des dernières années.

Pour les initiatives horizontales, la responsabilisation pose un dilemme particulier dans la mesure où les régimes de responsabilisation sont interprétés en termes verticaux et hiérarchiques. Comme il a parfois été dit, la gestion horizontale constitue à défier la gravité (Bakvis 2002). Invariablement, dans tout projet horizontal, la responsabilisation sera en grande partie partagée. Alors que certaines composantes de tels projets peuvent être associées aux responsabilités normales des ministères et des unités concernés, une activité importante du projet horizontal ne pourra pas y être associée de cette façon ou du moins, il sera très difficile de le faire. Probablement que les programmes ministériels existants seront aussi modifiés ou adaptés aux besoins de l'initiative horizontale, mais en cours de route, ces programmes pourraient ne plus correspondre aux critères stricts des autorités qui ont approuvé le financement à l'origine.

Le Conseil du Trésor et d'autres organismes ont passé un temps considérable à mettre au point des protocoles pour faciliter la participation aux activités horizontales sans compromettre la responsabilisation (Canada 2003a). Mais la question de

savoir si ces nouveaux outils sont efficaces et accessibles demeure, surtout lorsque les activités en question sont d'une portée nationale plutôt que régionale. De plus, des initiatives comme le CRRRG et l'importance qu'il accorde à l'évaluation des résultats peuvent ne pas très bien convenir aux initiatives horizontales dont les résultats (des actions entreprises) ne sont pas facilement mesurables ou s'il y a une asymétrie entre les différents partenaires dans leur capacité à mesurer les résultats.

Les questions à poser concernant les études de cas sont donc les suivantes : Comment les participants aux projets horizontaux conçoivent-ils la responsabilisation? À quel point la distinction entre la responsabilité ministérielle et organisationnelle est-elle pertinente? À quel point l'importance accordée à la responsabilisation est-elle perçue comme un obstacle? À quel point est-elle utilisée comme un mécanisme de défense pour éviter de travailler en collaboration? À quel point les problèmes de responsabilisation peuvent-ils être vus comme des problèmes d'autorité?

Étude de cas nº 1 : La Stratégie d'innovation

La coordination horizontale complète qui a débuté avec la mise au point de la *Stratégie d'innovation* du gouvernement, lancée en février 2002, fut le résultat direct d'actions prises par le Bureau du Conseil privé au début de 2001. Avant l'élection de 2000, Industrie Canada (IC) était passée par une transition complète de sept mois pour se préparer à l'arrivée du nouveau gouvernement et, lorsque Brian Tobin a repris son poste de ministre de l'Industrie après l'élection générale, le ministère était bien préparé, s'étant doté d'un programme de deux ans dans lequel l'innovation occupait une place importante. De plus, le ministère avait réussi à se placer dans une position favorable pour le discours du Trône de 2001. Dans ce discours, le gouvernement insistait sur le rôle crucial de l'innovation dans la croissance économique et la création d'occasions pour tous les Canadiens et Canadiennes. En plus de faire de l'innovation une priorité gouvernementale clé pour les années à venir, le discours prenait un certain nombre d'engagements spécifiques, en doublant par exemple les dépenses allouées à la recherche et au développement dans le secteur public d'ici 2010.

De façon encore plus importante du point de vue de la coordination interministérielle, le discours soulignait aussi la nécessité fondamentale de disposer d'un effectif compétent et formé dans le but de devenir une société plus novatrice. Par

conséquent, le programme d'innovation se devait aussi d'être un programme de compétences et d'apprentissage. Dans ce contexte, peu après que le discours du Trône ait été prononcé en 2001, le greffier du Conseil privé, au nom du premier ministre et du Cabinet, a demandé à Industrie Canada et à Développement des ressources humaines Canada de produire un document d'orientation commun afin d'élaborer de façon plus complète le programme du gouvernement sur l'innovation et l'apprentissage. Les personnes interrogées ont fait remarquer que le mandat fourni par le BCP pour cet exercice était imprécis et ambigu. Toutefois, les deux ministères ont commencé à travailler ensemble sur ce qu'ils croyaient être un livre blanc sur l'innovation.

Dès le début, les ministères se sont entendus sur un schéma conceptuel général qui soutiendrait leurs travaux et ils en sont venus plus tard à se concentrer sur deux problèmes : les compétences et l'apprentissage, dont DRHC s'est occupé, et la recherche et le développement qui est devenu la principale préoccupation d'Industrie Canada. Il est intéressant de noter que, bien que le travail fut réellement fait en collaboration pendant les premiers mois, les deux ministères ont travaillé séparément sur leur partie de la stratégie pour la majeure partie de son élaboration. Comme l'a indiqué l'une des personnes interrogées, « à dire vrai, 90 p. cent du travail a été fait séparément ». Or, un système de consultation interministériel avait été mis en place, des ébauches étaient fréquemment échangées et les ministères commentaient énormément le travail de l'autre. Pour certains problèmes spécifiques, comme l'éducation post-secondaire, les ministères ont eu à faire beaucoup de coordination et de négociation et les chapitres pertinents ont été écrits en collaboration.

Dès le début, les ministères se sont entendus sur un schéma conceptuel général qui soutiendrait leurs travaux et ils en sont venus plus tard à se concentrer sur deux problèmes : les compétences et l'apprentissage, dont DRHC s'est occupé, et la recherche et le développement qui est devenu la principale préoccupation d'Industrie Canada.

Pendant ces six premiers mois de travail, les deux ministères ont

énormément consulté les autres ministères dans le cadre de réunions interministérielles, auxquelles la plupart des ministères étaient invités à donner leurs commentaires et proposer des initiatives qui pourraient être ajoutées au programme. À plusieurs occasions, IC et DRHC ont fait suivre ces réunions de réunions bilatérales additionnelles où certains des problèmes pouvaient être discutés en profondeur. Ces réunions interministérielles avaient lieu à différents niveaux, y compris aux niveaux des SMA et des SM. À la fin du processus, quelques réunions ministérielles ont aussi eu lieu.

Cependant, malgré ce qui était considéré comme de bons progrès par les ministères, un développement majeur a vu le jour en mai 2001 lorsque le BCP est intervenu dans le processus pour annuler les réunions interministérielles organisées par les deux ministères directeurs, les informant qu'il y aurait dorénavant deux rapports distincts, un sur le programme des compétences et de l'apprentissage et l'autre sur la recherche et l'innovation. De plus, le BCP a demandé à un nouveau comité de sous-ministres de servir de « fonction d'interrogation » pour les deux ministères en révisant de façon critique les ébauches des documents d'orientation. D'après nos entrevues, il est clair que cette décision du centre a généré une bonne dose de consternation et de cynisme au sein des deux ministères directeurs. La décision semble avoir été motivée par une inquiétude grandissante de la part du BCP et du ministère des Finances qui trouvaient que la stratégie d'innovation comptait maintenant trop de joueurs, chacun avec leurs propres initiatives, et que cela mettrait trop de pression sur le Trésor. Séparer la stratégie en deux documents, chacun plus conforme à chaque ministère directeur servirait à se concentrer sur les propositions et à limiter les attentes de financement qui s'e suivraient.

Selon les personnes interrogées, le processus orchestré par le BCP de mai à septembre 2001 a obligé les ministères à apporter quelques changements à leurs ébauches. Puis les événements du 11 septembre 2001 à New York et à Washington ainsi que les interventions qui s'ensuivirent pour contrer le terrorisme et augmenter la sécurité nationale ont essentiellement servi à confirmer le besoin d'une plus grande prudence fiscale et la nécessité de gérer les attentes de financement qui pourraient être créées par la stratégie d'innovation. Le ministère des Finances et le BCP ont donc averti les ministères directeurs que leurs documents de politique ne seraient que des documents de travail (livres

verts) plutôt que des livres blancs, un point qui n'avait jamais été vraiment précisé par le centre. En présentant les documents de politique plus clairement comme documents de consultation, le gouvernement bénéficierait d'une plus grande souplesse pour adapter sa politique d'innovation au nouvel environnement fiscal.

Au cours des mois qui ont suivi, les ministères directeurs ont finalisé leurs stratégies. Pour ce faire, ils ont tous deux organisé quelques autres réunions bilatérales interministérielles discrètes avec d'autres ministères importants. Ces réunions « non officielles » étaient nécessaires pour régler certains détails associés aux projets spécifiques qui impliquaient ces ministères. Les ébauches terminées ont ensuite été soumises au Cabinet du Premier ministre pendant la période de Noël. Selon nos entrevues, contrairement aux autres organismes centraux, le BPM a donné des commentaires complets, importants et utiles. À la lumière de ces commentaires, les ministères ont modifié leurs documents de politique qui ont été soumis au premier ministre en janvier. Après son approbation, la Stratégie d'innovation a été annoncée en février 2002. Il est intéressant de noter que seulement quelque temps avant que la stratégie ne soit annoncée, afin d'éviter d'avoir l'air incohérent, le gouvernement a décidé que les deux rapports devraient être publiés ensemble, comme un seul document (deux documents distincts portant la même conception graphique, dans un tout) et constituant le programme d'innovation du gouvernement.

Enfin, à la suite de la publication du programme d'innovation, les deux ministères directeurs ont mis au point une stratégie de consultation et d'engagement dans le but de communiquer son contenu et avec l'espoir de rallier l'appui des principaux intéressés pour sa mise en œuvre. À cette étape aussi la coordination horizontale s'est avérée problématique, les ministères n'ayant pas les mêmes objectifs. Industrie Canada désirait un processus d'engagement très étendu qui contribuerait à établir un consensus parmi les principaux intéressés quant à la façon dont le pays devrait entreprendre l'innovation. À ce titre, bien qu'il faisait participer une grande variété d'acteurs, le processus se concentrait clairement sur le sous-ensemble d'organismes, composé en grande partie d'associations industrielles et d'universités, qui devait jouer un rôle clé dans la mise en place d'un bon nombre des initiatives proposées dans le document de politique. Par contraste, DRHC, qui devait appuyer un groupe de principaux intéressés plus grand et plus diversifié, présentait un programme d'engagement beaucoup moins ambitieux.

Donc, bien que les deux ministères bénéficiaient, pour leur stratégie d'engagement, de fonds fournis par la même présentation au Conseil du Trésor, ils se sont séparé les fonds et ont poursuivi leur processus de consultation séparément. Les deux approches distinctes ont aussi mené les ministères à rejeter l'idée de créer un secrétariat commun pour soutenir leurs efforts de consultation. Toutefois, en bout de ligne, afin de préserver l'idée d'une seule stratégie d'innovation intégrée, les deux ministères directeurs ont décidé de conclure les processus d'engagement distincts par un Sommet national mixte sur l'innovation et l'apprentissage tenu en novembre 2002, une mesure qui avait été annoncée dans le discours du Trône de septembre 2002. Bien que les processus d'engagement aient été considérés comme un succès, au moins un des répondants croit qu'un secrétariat mixte aurait contribué à encourager une coordination interministérielle nécessaire. Cette même personne a raconté comment certains événements ont eu lieu sur plusieurs jours consécutifs dans la même communauté, causant une confusion chez certains participants.

Globalement, les personnes interrogées ne croyaient vraiment pas que la stratégie d'innovation ait été un succès quant à la coordination interministérielle et la gestion horizontale. Comme nous en discuterons dans la partie suivante de ce document, les barrières culturelles et les guerres intestines ne furent pas montrées du doigt comme étant les principales sources de difficulté. Au contraire, toutes les personnes interrogées ont insisté sur le fait que, contrairement aux attentes initiales, la relation entre les deux ministères directeurs était relativement simple et productive. Bien que les ministères aient fait une grosse partie du travail indépendamment, les séries initiales de réunions interministérielles ont été considérées comme un succès et chaque ministère a reçu des renseignements importants sur les travaux réalisés par l'autre ministère. Les organismes centraux, cependant, ont, selon la majorité des personnes interrogées, grandement contribué à ce que le processus soit imparfait en raison d'un manque de leadership. Comme l'un des répondants l'a dit : « En bout de ligne, je crois que nous avons un bon produit. Les principaux thèmes sont adéquats. Nous faisons du progrès avec le programme. Mais le processus a été un désastre. »

Étude de cas nº 2 : La Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain

Annoncée en janvier 1998, la Stratégie pour les Autochtones en milieu

urbain (SAMU) a été mise au point dans le but de répondre plus efficacement aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain, en améliorant le niveau de coordination au sein des ministères fédéraux et en assurant une meilleure collaboration entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, les groupes autochtones et les organismes communautaires. L'initiative trouve sa source dans une requête ministérielle qui date de 1996. À cette époque, un certain nombre de ministres des circonscriptions de l'Ouest dont Lloyd Axworthy, Ralph Goodale et Anne McLellan, croyaient qu'en dépit du fait que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ait eu la responsabilité évidente des Autochtones habitant dans les réserves, ceux habitant dans les villes, qui constituent une partie importante et grandissante de la population autochtone, faisaient face à une bureaucratie fragmentée et ne semblaient pas aussi bien servis. En examinant les conditions sociales de certains centres urbains des provinces de l'Ouest, les ministres avaient le sentiment que le pays se retrouverait bientôt devant une « crise » concernant les conditions socio-économiques de la population autochtone et ils ont demandé au Bureau du Conseil privé d'examiner la situation pour voir si des améliorations pouvaient être apportées.

Annoncée en janvier 1998, la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (SAMU) a été mise au point dans le but de répondre plus efficacement aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain, en améliorant le niveau de coordination au sein des ministères fédéraux et en assurant une meilleure collaboration entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, les groupes autochtones et les organismes communautaires.

En réponse, le Bureau du Conseil privé a instauré un groupe de travail interministériel qui a examiné les programmes fédéraux existants. Le groupe de travail a remarqué qu'environ 20 ministères fédéraux géraient plus de 80 programmes qui s'adressaient en partie aux Autochtones vivant dans les milieux urbains. Cependant, malgré cette multitude de programmes s'adressant à une même clientèle, il n'existait aucun réel mécanisme interministériel pour assurer une coordination appropriée de ces efforts. C'est dans ce contexte que la SAMU a été

proposée au Cabinet en 1997. La stratégie avait pour but de se concentrer seulement sur l'optimisation des programmes existants. À l'exception d'environ deux millions de dollars fournis au BCP pour financer un petit secrétariat de coordination relevant de l'interlocuteur auprès des Métis et des Indiens non inscrits, la SAMU n'a bénéficié d'aucun financement à titre de nouveau programme. Afin d'appuyer l'initiative, un comité directeur formé de sous-ministres a été créé ainsi qu'un groupe de travail interministériel de niveau inférieur sur les enjeux relatifs aux Autochtones vivant en milieu urbain.

La décision de ne pas accorder de nouveau financement de programme reflétait le fait que la coordination était vue comme le principal problème; il s'agissait aussi d'une tentative pour éviter de soulever des questions constitutionnelles controversées. Bien que le gouvernement fédéral ait une responsabilité constitutionnelle claire envers les Autochtones habitant dans les réserves, il a été plus réticent à admettre qu'il avait une responsabilité similaire envers ceux qui habitent en milieu urbain. Pour répondre aux requêtes provinciales à l'effet que le gouvernement fédéral devrait pleinement reconnaître une telle responsabilité et en conséquence fournir les fonds nécessaires, le gouvernement fédéral a préféré se concentrer sur la responsabilité partagée pour aider ceux qui vivent dans les centres urbains les plus défavorisés du Canada. Concernant la SAMU, le gouvernement était inquiet qu'un investissement important de nouveaux fonds réservés exclusivement à cette population réveillerait les vieilles querelles fédérales-provinciales et empêcherait de bâtir le type de partenariats intergouvernementaux nécessaires pour traiter efficacement les problèmes auxquels une partie importante de la population autochtone urbaine fait face. À la suite de son approbation par le Cabinet en 1997, le secrétariat du BCP a tenté de mettre en place la SAMU dans tout le pays, en essayant de trouver des moyens d'améliorer la coordination des services entre les ministères et les ordres du gouvernement et d'améliorer l'accès à ces services pour les populations ciblées. Or, la mise en place de la stratégie exigeait une certaine capacité organisationnelle sur le terrain et le Bureau du Conseil privé comme tel n'est pas présent au niveau régional. Le secrétariat de la SAMU a donc demandé l'aide des conseils fédéraux régionaux pour la mise en place de la stratégie dans les villes clés. Puisque les conseils régionaux agissent essentiellement comme coordonnateurs bénévoles des forums de discussion pour les cadres ministériels dans les

régions, ils représentaient de bonnes tribunes pour les dialogues interministériels sur les programmes qui s'adressent aux Autochtones habitant dans les milieux urbains, mais ils leur manquent par le fait même les compétences organisationnelles qui assureraient un degré plus élevé de coordination des activités. Par conséquent, afin d'obtenir de telles compétences, les conseils régionaux fédéraux eux-mêmes ont désigné un ministère directeur dans chaque région pour être le fer de lance des activités de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain dans leur région.

Bien que des progrès considérables aient été réalisés avec certaines initiatives clés, principalement le résultat du travail effectué pour la composante autochtone de l'Initiative de partenariats en action communautaire, la période de 1998 à 2002 s'est révélée quelque peu frustrante pour les fonctionnaires responsables de la mise en place de la SAMU. Une étude de cas effectuée en l'an 2000 par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le cadre de ses travaux sur la coordination régionale a démontré que « la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (SAMU) ne correspond pas aux critères de réussite en matière d'administration de dossiers horizontaux ».[2] Malgré un certain succès remporté à placer la politique des Autochtones vivant en milieu urbain en priorité auprès des centres d'étude et de réflexion nationaux de la fonction publique fédérale et auprès des médias, ainsi qu'avec la mise au point d'une relation de travail plus collaborative avec les provinces, il s'est avéré difficile d'amener les ministères à collaborer de façon plus substantielle. Les progrès réalisés dans l'amélioration de la coordination des programmes fédéraux de façon significative, les intégrant dans une stratégie cohérente à l'échelle du gouvernement qui associe les activités de programme aux résultats escomptés, était décevante.

En 2002, le Bureau du Conseil privé est donc retourné voir le Cabinet pour un renouvellement de la stratégie. Dans sa requête au Cabinet, qui a été approuvée, le bureau de l'interlocuteur auprès des Métis et des Indiens non inscrits du BCP a préconisé une nouvelle approche. Premièrement, il a fait la demande de financement de programme spécialisé pour servir de levier afin d'encourager une meilleure collaboration entre les ministères. Bien qu'environ 59 millions de dollars furent mis de côté pour les

2 Un sommaire de cette étude de cas est disponible à l'adresse suivante : http://www.tbs-sct.gc.ca/rc-cr/case_studies/study_02_e.asp

Autochtones vivant en milieu urbain en 2000 dans le cadre de l'initiative nationale pour les sans-abri, les 25 millions de dollars qui avaient été alloués sur trois ans par le Cabinet en 2002 et annoncés dans le budget de février 2003 représentaient la première affectation de financement de programme accordée directement à la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. De plus, afin de mieux documenter les points forts et les points faibles, le BCP a proposé d'utiliser les nouveaux fonds pour appuyer un certain nombre de projets pilotes qui serviraient à tester de nouvelles façons de servir les Autochtones vivant en milieu urbain grâce à une meilleure collaboration interorganisationnelle. À cette fin, les efforts seraient axés sur huit villes prioritaires.

Par contre, même avant l'annonce du budget de 2003, un autre événement a donné une bonne poussée au développement des projets-pilotes de la SAMU. En septembre 2002, le Groupe de travail sur la coordination des activités fédérales en régions, qui avait été mandaté par le greffier du Conseil privé à l'automne 2001 pour trouver des façons d'améliorer la coordination des politiques fédérales dans les régions, a remis son rapport final. Entre autres recommandations, le groupe de travail préconisait la mise au point d'un certain nombre de projets de démonstration qui viseraient à explorer « des solutions opérationnelles créatives pour la mise en œuvre des politiques horizontales dans les régions » (Groupe de travail sur la coordination des activités fédérales en régions, 2002 : 26). La SAMU semblait être la candidate idéale pour de tels projets de démonstration et le greffier demanda que trois de ces projets soient lancés. Trois des huit villes prioritaires choisies pour la SAMU furent sélectionnées pour accueillir les projets de démonstration : Vancouver, Regina et Winnipeg.

L'approche utilisée pour lancer ces trois projets était différente de celle utilisée par la SAMU jusque là. Premièrement, le greffier du Conseil privé envoya une lettre aux sous-ministres de Développement des ressources humaines Canada et du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest pour leur donner le mandat de diriger les trois projets de démonstration et de produire des rapports sur leurs progrès en temps voulu. En outre, en plus de nommer deux ministères directeurs, le greffier écrivit à un certain nombre d'autres ministères dont on jugeait nécessaire la collaboration pour assurer le succès des projets, pour leur demander de collaborer avec les ministères directeurs et de les appuyer. À la suite des lettres

du greffier, un groupe de travail interministériel local a été créé dans chacune des trois villes et un comité interministériel national a aussi été créé. Ces groupes ont préparé les plans de travail de chacun des projets, qui ont ensuite été approuvés par le greffier en octobre 2002.

L'approche choisie pour les huit projets pilotes (les trois projets de démonstration lancés à la demande du greffier et les cinq autres lancés après l'annonce du budget de 2003) était similaire. Dans tous les cas, le BCP a désigné un ministère directeur (soit le DEO ou DRHC) par une lettre envoyée directement par le greffier du Conseil privé. La gouvernance des projets était assurée par deux comités locaux—un comité interministériel de fonctionnaires locaux et un comité local plus large composé des représentants ministériels et d'autres principaux intéressés, tels que les ministères provinciaux concernés, les organismes municipaux, des groupes autochtones et des organismes communautaires.

Le financement obtenu par la SAMU a été divisé entre les huit projets et ils ont été remis aux comités locaux de fonctionnaires fédéraux pour qu'ils les gèrent. Afin d'habiliter les fonctionnaires locaux et d'adapter les décisions de financement aux conditions locales, la SAMU a normalisé les autorisations financières de façon à donner aux administrateurs exécutifs locaux le pouvoir de prendre les décisions importantes d'allocation des fonds. Outre la délégation régionale des pouvoirs financiers, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le BCP ont aussi mis au point des modalités horizontales spécifiques pour le financement sous forme de contribution accordée en vertu de la SAMU. Les modalités communes ont facilité le financement mixte d'un projet considéré comme contribuant aux objectifs de la SAMU tout en relevant du mandat de plusieurs ministères participants. Dans des conditions normales, si plusieurs ministères désiraient financer conjointement un tel projet, une série d'ententes de financement avec différentes modalités devraient être négociées avec l'organisme financé. Avec le nouveau système, les ministères qui ont déjà accepté les modalités de la SAMU peuvent plus facilement transférer l'argent à un ministère directeur désigné qui peut négocier, selon les modalités de la SAMU, une seule entente de contribution avec l'organisme financé. Bien que ces mesures aient au départ donné lieu à une certaine réticence de la part de certaines administrations centrales ministérielles et du Secrétariat du Conseil du Trésor, elles sont considérées comme l'un des aspects les plus prometteurs des projets

pilotes, car elles éliminent un obstacle important à la coordination interministérielle efficace.

Globalement, il semble difficile, jusqu'à maintenant, de conclure que la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain a été une expérience de gestion horizontale réussie. Malgré qu'on ait réussi à conscientiser les gens aux problèmes des Autochtones vivant en milieu urbain, à dresser un portrait clair des interventions fédérales dans ce secteur et à générer un niveau encore jamais atteint de dialogue interministériel et interprovincial sur le sujet, les améliorations concernant la coordination des programmes semblent encore être limitées. Néanmoins, certaines leçons ont été tirées et les nouveaux projets lancés depuis 2002, y compris les nouvelles approches de gouvernance et de financement qui les soutenaient, semblent être encore plus prometteurs en ce qui concerne l'amélioration de la coordination interministérielle.

Étude de cas nº 3 : Le Secrétariat du changement climatique

La création du Secrétariat du changement climatique (SCC) en février 1998 faisait partie des efforts du gouvernement fédéral pour mettre en place une stratégie nationale pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) causant le réchauffement de la planète. Bien que le gouvernement canadien ait été concerné par les politiques sur le changement climatique du moins depuis la signature de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* en 1992, la signature de *Protocole de Kyoto sur les changements climatiques* en décembre de 1997, la première entente internationale comprenant des engagements fermes de réduction des GES, a marqué le début d'une nouvelle étape en ce qui a trait aux politiques en matière de changement climatique. À Kyoto, le gouvernement du Canada s'est engagé à réduire les émissions de GES de 6 p. cent d'ici 2012 (par rapport aux chiffres de 1990). Donc en 1998, afin de mettre en place un plan réalisable lui permettant de respecter son engagement, le gouvernement a exigé un nouvel investissement dans l'élaboration de la politique en matière de changement politique.

Bien que le changement climatique soit généralement vu comme un enjeu environnemental, la réduction des émissions de GES, comme le dioxyde de carbone produit par la consommation de combustibles fossiles des secteurs de l'énergie, des transports et de l'industrie, exige des changements importants dans un grand nombre de secteurs politiques. En outre, les effets

potentiels du changement climatique ont aussi une vaste portée et, par conséquent, les mesures d'adaptation devront aussi comprendre la participation d'un large éventail d'intervenants dans divers secteurs d'activité. Étant donné sa nature transversale, la politique en matière de changement climatique nécessite la participation d'un grand nombre de ministères ainsi que des négociations complexes avec les gouvernements provinciaux. En somme, la politique en matière de changement climatique présente un défi de taille pour la coordination stratégique horizontale à la fonction publique fédérale. La création du SCC constituait la réponse institutionnelle du gouvernement à ce problème. De fait, on a confié au SCC le rôle de principal facilitateur de la coordination interministérielle au sein de la fonction publique fédérale, ainsi que le rôle d'assistant aux négociations fédérales-provinciales-territoriales par l'entremise d'un processus national de changement climatique associé.

La décision de créer un secrétariat distinct pour aider à l'élaboration d'une politique gouvernementale en matière de changement climatique était le résultat d'un certain nombre de considérations. Premièrement, tout le monde semblait s'entendre pour dire que le processus de coordination interministérielle plus ponctuel qui avait précédé la signature du Protocole de Kyoto avait été trop « désordonné » et qu'il ne serait pas suffisant pour assurer l'élaboration d'une stratégie gouvernementale respectant les engagements pris à Kyoto. Une coordination interministérielle plus complète était nécessaire et elle devait être entourée d'un processus interministériel mieux institutionnalisé et doté d'une quantité plus élevée de ressources. L'établissement d'un nouveau secrétariat dédié à cette fonction semblait être une condition nécessaire au bon fonctionnement d'un tel processus interministériel.

La création du Secrétariat du changement climatique (SCC) en février 1998 faisait partie des efforts du gouvernement fédéral pour mettre en place une stratégie nationale pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) causant le réchauffement de la planète.

Or, la nature et la situation du nouveau secrétariat au sein de la bureaucratie fédérale firent l'objet de certaines discussions. Certains fonctionnaires ont affirmé qu'en raison du niveau de coordination interministérielle requis, le nouveau secrétariat

devrait faire partie du BCP. Selon les personnes interrogées, cette option a fini par être mise de côté car on craignait que le nouveau secrétariat soit trop important pour le BCP et que le fait d'attribuer la responsabilité de la politique en matière de changement climatique à un organisme central pourrait affaiblir la responsabilisation des ministres responsables des portefeuilles de l'environnement et de l'énergie. Mais les répondants ont également mentionné que les tensions importantes qui régnaient entre Environnement Canada (EC) et Ressources naturelles Canada (RNCan) rendaient les interventions du BCP très difficiles en l'absence de directives claires du Cabinet. Les deux principaux ministères ne partageaient pas la même vision quant à la façon d'approcher la politique en matière de changement climatique et ils étaient en désaccord depuis quelques années déjà. En raison du niveau de désaccord interministériel et ministériel, le Cabinet a préféré créer un secrétariat qui serait dirigé conjointement par les sous-ministres d'EC et de RNCan et il a demandé aux deux ministères de diriger ensemble la politique en matière de changement climatique. Comme l'a dit l'une des personnes interrogées, « le secrétariat était l'idée du BCP pour aider à résoudre les tensions... » avant que celles-ci ne causent des conflits sérieux au Cabinet.

Il est essentiel de connaître certaines de ses caractéristiques pour comprendre la nature du SCC en tant qu'agent de la coordination interministérielle. D'abord, il est important de noter que le SCC n'a aucun fondement législatif indépendant et que son existence dépend entièrement du renouvellement de son financement qui, d'ailleurs, doit se terminer en mars 2004. Ce statut est la preuve que le secrétariat a été conçu pour aider les ministères à coordonner la politique. Il ne visait pas à créer des chevauchements dans les responsabilités des programmes ministériels, ni établir lui-même des politiques. Une conséquence importante de ce statut est que le secrétariat ne dispose pas du pouvoir d'imposer des décisions ou de vraiment forcer les ministères à rendre compte de leur rendement quant à leur progrès sur la politique en matière de changement. Pour remplir son mandat, il ne se sert que des « pouvoirs discrets », comme sa capacité de persuasion et de diriger des réunions.

En outre, bien que le secrétariat contribue au financement de certaines initiatives par l'entremise du Fonds d'action pour le changement climatique (FACC)—un fonds géré pour l'essentiel par le secrétariat, surveillé par un comité de gestion interministériel et dont les composantes sont administrées par divers agents

de prestation—il n'a aucune responsabilité de programme (Canada 2002b). Bien que son rôle dans la gestion du FACC lui fournisse un modeste levier financier et qu'il l'aide à réunir les ministères à certaines occasions, cette capacité est limitée et, au cours des dernières années, le FACC est devenu une très petite partie des dépenses du gouvernement pour les changements climatiques. Bien que le FACC représente une dépense totale de 300 millions de dollars à lui seul pour la période de 1998 à 2004, depuis 2002 seulement, le gouvernement fédéral a annoncé qu'environ 3,7 milliards de dollars serviraient à financer un large éventail de programmes visant le changement climatique dans différents ministères, la majeure partie de ce financement étant attribuée à RNCan. En résumé, son manque d'autorité législative se reflète aussi dans son incapacité à utiliser de façon importante le contrôle des cordons de la bourse pour persuader les ministères d'adopter une stratégie commune.

Un autre aspect de la structure de gouvernance du SCC est également intéressant. Afin de s'assurer que chaque ministère demeure fermement responsable de son portefeuille respectif, l'administrateur du SCC, un fonctionnaire supérieur de niveau SMA, ne relève que de deux ministres, par l'intermédiaire de leurs sous-ministres respectifs. De cette façon, les ministres n'ont pas à être confrontés aux conseils contradictoires de leurs fonctionnaires. Les sous-ministres peuvent équilibrer les commentaires issus du processus interministériel du SCC avec ceux d'autres ministères lorsqu'ils conseillent leur ministre sur les enjeux politiques. Bien que cette structure de gouvernance offre certains avantages pour les ministères, certaines personnes interrogées ont aussi affirmé qu'elle reflète l'un des principaux problèmes de la coordination stratégique horizontale : les fonctionnaires finissent par être obligés de rendre des comptes à leur ministre et on ne les encourage pas beaucoup à atteindre les objectifs organisationnels associés aux intérêts du gouvernement. Lorsqu'il y a des tensions, les objectifs organisationnels sont dénaturés par les objectifs ministériels.

Enfin, pour remplir son mandat, le SCC a créé un certain nombre de comités interministériels. Le Comité directeur de sous-ministres fédéraux sur le changement climatique, co-présidé par les sous-ministres d'EC et de RNCan, est responsable en bout de ligne de la gouvernance globale des questions relatives aux changements climatiques. À l'exception de certaines périodes cruciales, comme les mois précédant la ratification du

Protocole de Kyoto, ce comité directeur s'est réuni à quelques occasions pour étudier certaines décisions stratégiques de haut niveau. La majeure partie du travail sur les politiques et les programmes est accomplie par le Comité de gestion du changement climatique, composé de SMA chargés des politiques provenant des « ministères clés » (EC, RNCan, MAECI, BCP et Finances) engagés dans le dossier sur les changements climatiques. Pour la majeure partie de la période débutant avec la création du SCC à l'été 2002, lorsque le BCP a joué un rôle important dans le dossier de la ratification, ce comité s'est réuni chaque semaine pour régler les questions relatives aux politiques et aux programmes. Périodiquement, le comité se réunissait aussi avec d'autres ministères pour discuter des changements climatiques dans le cadre d'un comité élargi au niveau des SMA (VanNijnatten et MacDonald, 2003, 85). En plus de ces comités centraux, le SCC a également permis la création d'un grand nombre de comités axés sur des enjeux spécifiques comme les communications gouvernementales ou la recherche pour les changements climatiques. C'est grâce à cet ensemble de comités que la coordination interministérielle est possible.

Au cours des dernières années, la politique fédérale en matière de changement climatique a été critiquée pour ses progrès insuffisants dans la réduction des émissions de GES ou même dans la mise au point d'une stratégie nationale cohérente. Le gouvernement n'a pas réussi à respecter ses engagements internationaux non exécutoires adoptés pendant la période pré-Kyoto et il doit maintenant faire face à un défi de taille, soit celui de respecter les engagements plus ambitieux pris à Kyoto. En outre, même le premier ministre actuel Paul Martin, dans son entrevue de fin d'année de 2003, a dit que, bien qu'il demeure engagé envers le protocole de Kyoto, le pays n'a toujours pas de « plan cohérent » permettant d'appliquer l'entente au Canada. Cette déclaration constituait difficilement un appui sans réserve à la récente politique en matière de changement climatique. Il y a sans aucun doute un grand nombre de facteurs qui expliquent cet état de choses. Parmi les facteurs les plus remarquables, on note la décision de notre plus important partenaire commercial, les États-Unis, de ne pas ratifier le Protocole de Kyoto, et l'opposition ferme de l'Alberta, dont l'économie repose grandement sur la consommation des combustibles fossiles, aux politiques plus fermes en matière de réduction des GES, ainsi que celle de nombreuses entreprises canadiennes.

En plus de ces facteurs, une coordination interministérielle inefficace a aussi été tenue responsable de cette politique moins qu'optimale. Par exemple, en 2003, le réseau d'action sur le changement climatique (RACC), une coalition d'environnementalistes et d'autres organismes appuyant une politique plus rigoureuse en matière de changement climatique, a publié un rapport affirmant que les conflits interministériels ont affecté l'efficacité de la politique fédérale en matière de changement climatique. Selon le RACC, le SCC a besoin du pouvoir nécessaire pour régler ces tensions interministérielles, car elles nuisent à la capacité du gouvernement de mettre au point une stratégie adéquate. Le BCP, qui détient le véritable pouvoir de coordonner les initiatives du gouvernement, ne semble pas avoir joué un rôle suffisamment actif pour assurer une coordination appropriée. La solution, affirme le RACC, consisterait à relocaliser le SCC au sein du BCP. Faire partie du BCP donnerait au nouveau SCC le pouvoir qui lui manque. En même temps, le changement donnerait au BCP une expertise importante sur la politique en matière de changement climatique qui lui permettrait de devenir un intermédiaire plus efficace auprès des ministères.

La plupart des fonctionnaires interrogés pour cette étude seraient peut-être d'accord avec l'évaluation du RACC : ils étaient certainement d'accord avec le fait que le manque de pouvoir suffisant était devenu un sérieux empêchement à la coordination interministérielle du SCC. Selon les personnes interrogées, la structure du comité expliquée ci-dessus, qui représentait la base du processus interministériel du SCC, fonctionnait raisonnablement bien jusqu'à l'automne 2002. Cependant, alors que le gouvernement semblait parvenir à une décision sur la ratification, un besoin de prendre des décisions plus difficiles et de conclure des ententes entre les ministères quant à des mesures de mise en œuvre plus importantes s'est fait sentir. Dans ce nouvel environnement stressant, le manque d'autorité du SCC est apparu comme une faiblesse importante et comme l'a dit l'une des personnes intéressées, « le système du secrétariat a cessé du fonctionner ». Afin de faire avancer le processus interministériel, le BCP est intervenu davantage et à l'automne 2002, il est devenu le véritable responsable des réunions stratégiques des SMA. Le pouvoir de l'organisme central était devenu un outil nécessaire pour les arbitrages interministériels; le « pouvoir discret » ne suffisait désormais plus.

Une autre personne interrogée avait une opinion similaire, mais se montrait plus critique à l'endroit du BCP : « Le secrétariat a travaillé aussi bien

que possible considérant les considérations politiques difficiles du problème. S'il a échoué, c'est parce qu'il ne détenait pas les pouvoirs nécessaires pour imposer ses décisions au moment critique. [...] Selon moi, le BCP n'a pas fait preuve de suffisamment d'appui ou de leadership envers le SCC et nous avons été laissés à la dérive pendant plusieurs années avant la ratification. Le BCP s'est réellement engagé dans le processus seulement lorsque le premier ministre a commencé à parler de la ratification et à ce moment, les choses devaient bouger. » Selon cette personne, le modèle du SCC ne serait pas exploitable pour la phase suivante de la politique en matière de changement climatique, surtout si l'on considère les coûts politiques et financiers des initiatives qui seront nécessaires. Le gouvernement devra tenir compte des nouvelles options de gouvernance, soit en demandant au BCP d'assumer une plus grande partie des responsabilités et du leadership et en fournissant un mandat clair et une plus grande autorité à un ministère pour qu'il dirige une politique cohérente, soit en envisageant la création d'un véritable organisme de direction pour le changement climatique, suivant en cela l'exemple de l'Australie.

Aux dires de plusieurs personnes interrogées, les nouveaux niveaux de dépenses encourues par la mise en place de l'accord de Kyoto feront partie des principaux facteurs d'un nouveau modèle de gouvernance et de responsabilisation. En tant qu'organisme relativement modeste sans les pouvoirs d'un organisme central, le SCC souffrirait du manque de capacité à réunir tous les ministères bénéficiant d'un financement pour les changements climatiques pour qu'ils rendent compte de leur rendement dans un cadre de travail commun; sans cette capacité, il serait très difficile pour le SCC d'assurer une coordination interministérielle adéquate. Bien que plusieurs personnes interrogées aient dit du bien de la nouvelle gestion commune axée sur les résultats et du nouveau cadre de responsabilisation (CRRRG) des changements climatiques mis au point avec l'aide du SCT, certaines d'entre elles croyaient également que la participation continue de l'organisme central serait nécessaire pour obtenir un résultat positif.

Le défi que présentait la comptabilité intégrée pour une dépense horizontale d'une telle importance semble d'autant plus évident puisque le Bureau du vérificateur général et le Commissaire à l'environnement et au développement durable ont déjà critiqué le SCC pour ses pratiques de responsabilisation dans leurs rapports de 2001. En particulier, malgré le fait qu'un CRRRG mixte

avait déjà été mis au point pour le FACC, le Commissaire à l'environnement et au développement durable a dénoncé le fait que les comptes-rendus au Parlement sur les changements climatiques demeuraient fragmentés et enfouis sous d'autres renseignements fournis par les deux ministères pendant le processus du Budget des dépenses. Le SCC et les deux ministères, a suggéré le Commissaire, devraient présenter leurs rapports sur leurs activités en vertu du FCAA de façon plus collective au Parlement. Pour leur défense, les ministères et le Secrétariat ont affirmé « qu'en lui imposant une présentation des rapports par secteur d'activité et, maintenant, par résultat stratégique, le Conseil du Trésor limite la capacité des deux ministères à rendre compte en détail des accomplissements du Fonds. » (Bureau du Vérificateur général, 2001, 5.218). En d'autres mots, le cadre de responsabilisation et les règlements du SCT ont créé des difficultés pour la présentation de rapports adéquats au Parlement sur les projets horizontaux. Maintenant que nous entrons dans la deuxième phase de la politique en matière de changement climatique, le SCT semble déployer davantage d'efforts en vue d'assurer une présentation de rapports adéquats sur le changement climatique. Étant donné le nombre, la diversité et la taille des projets, les problèmes de comptabilité prendront probablement de l'ampleur.

Enfin, en plus des limites du processus interministériel au niveau bureaucratique, la coordination stratégique au niveau politique a aussi posé un problème de taille en ce qui concerne la politique en matière de changement climatique. Les tensions historiques entre RNCan et EC à ce sujet ont été ravivées dans les années 90 par des tensions au niveau politique entre les deux ministres. Selon les personnes interrogées, les deux ministres avaient des points de vue très différents des enjeux environnementaux et des changements climatiques en particulier. Le fait que les deux ministres aient été originaires de la Colombie-Britannique et que l'un d'entre eux ait aussi été ministre chargé des politiques pour cette province a fait augmenter le niveau de concurrence entre les deux. Ce contexte n'a pas été favorable aux négociations de haut niveau entre les deux ministères directeurs.

Selon les personnes interrogées, la participation d'autres ministres s'est aussi avérée difficile par moments. En 2000, afin de les préparer aux décisions qui ont mené à la création du Plan d'action 2002 du gouvernement du Canada sur le changement climatique, le premier ministre a créé le Groupe de référence ministériel sur le changement climatique. Le groupe de référence ministériel a joué le rôle d'un forum dédié aux discussions politiques de haut niveau sur le

changement climatique. Il ne s'agissait pas d'un comité officiel du Cabinet, mais plutôt d'un groupe ministériel de travail ne détenant pas de pouvoirs décisionnels. Pour l'approbation par le Cabinet, les initiatives relatives au changement climatique devaient quand même passer par le Comité du Cabinet sur l'union économique. Le groupe de référence a plus tard été remplacé par un comité ad hoc sur le changement climatique détenant un pouvoir limité de prise de décisions. Toutefois, ce mécanisme visant à lier le processus interministériel au niveau ministériel n'a pas été considéré comme particulièrement efficace. Comme l'a affirmé une des personnes interrogées, « le comité ad hoc sur le changement climatique était une solution symbolique et il n'a pas fonctionné aussi bien que prévu car il ne pouvait pas prendre de réelles décisions. Nous avons dû tout recommencer avec le comité sur l'union économique ».

Étude de cas nº 4 : L'Accord de Vancouver

Dans les récentes annales de la gestion horizontale, l'Accord de Vancouver (AV)—(Accord de développement urbain 2000 entre le Canada, la Colombie-Britannique et Vancouver)—est vu comme l'exemple parfait d'une gestion horizontale. Mettant en cause douze ministères fédéraux, trois ministères provinciaux et plusieurs organismes de la ville de Vancouver, il est considéré comme un bon exemple d'une gestion horizontale efficace au sein des gouvernements dans un secteur d'intérêt public pressant—la pauvreté et la détérioration urbaine. Annoncé le 9 mars 2000, l'AV est né de longues discussions entre les trois gouvernements en 1999, un processus qui comprenait des consultations avec le public. L'Accord avait comme but premier le centre-ville Est de Vancouver, un secteur où les problèmes d'abus d'alcool et d'autres drogues, de pauvreté infantile, de crime, de sans-abrisme, de maladie (VIH et hépatite C) et de pauvreté autochtone ne font qu'un pour constituer l'une des crises urbaines les plus épineuses au Canada.

Divers organismes gouvernementaux, de DRHC à la police de Vancouver, avaient la responsabilité de l'un ou de plusieurs des enjeux énumérés ci-dessus ou de leurs conséquences. L'AV représentait un effort conscient de travail en commun afin que la somme de ces efforts ait un impact beaucoup plus important. Comme aucun nouveau financement n'avait été attribué à cet Accord, les fonds accordés aux programmes existants furent utilisés, bien qu'il semble que le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO), l'un des trois minis-

tères fédéraux directeurs (les deux autres étant DRHC et Santé Canada), ait fourni des fonds qui n'auraient pu être disponibles en l'absence de l'Accord. L'AV s'appuyait sur une stratégie en trois volets :

— la santé et la sécurité de la communauté
— le développement économique et social
— le renforcement des capacités communautaires

Pour coordonner les activités de plusieurs ministères et organismes relativement à ces trois vastes objectifs, une structure administrative a été mise en place. Elle consistait en un comité stratégique, un comité de gestion et une série de processus conçus pour impliquer la communauté directement dans l'établissement des priorités ainsi que l'établissement et la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action.

Le comité stratégique était composé du ministre fédéral (ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest), du ministre provincial (ministère des Services aux collectivités, aux Autochtones et aux femmes) et du maire de la ville de Vancouver, ou de leurs délégués. Depuis la signature de l'Accord, les trois membres originaux du comité ont été remplacés lors d'élections et de changements apportés au Cabinet.

[l'Accord de Vancouver]

... est vu comme l'exemple parfait d'une gestion horizontale. ... il est considéré comme un bon exemple d'une gestion horizontale efficace au sein des gouvernements dans un secteur d'intérêt public pressant—la pauvreté et la détérioration urbaine.

Néanmoins, les trois membres actuels ont maintenu les engagements pris par leurs gouvernements. Le comité de gestion est composé de neuf hauts fonctionnaires; trois sont nommés par chaque gouvernement et il est assujetti à la condition spécifique que l'un des sous-ministres provinciaux soit un représentant de la Vancouver Coastal Health Authority. Le gouvernement fédéral est représenté par les trois ministères directeurs—Diversification de l'économie de l'Ouest, DRHC et Santé Canada. De ces trois ministères, Diversification de l'économie de l'Ouest est celui qui a joué le rôle le plus important et probablement le plus actif tant dans la mise en place de l'Accord que dans sa gestion ultérieure.

En plus des comités stratégique et de gestion, il y a une équipe de coordination et un petit secrétariat composé

de sept membres, dirigé par un coordonnateur exécutif. Provenant de l'équipe de coordination, on compte 14 équipes spéciales qui travaillent dans des secteurs comme le chômage chez les jeunes Autochtones et les maladies transmissibles. Chaque équipe est composée de l'un des sept membres du secrétariat qui agit comme facilitateur et de deux personnes de liaison par gouvernement.

C'est au niveau de l'équipe de coordination et de ses quatorze équipes spéciales que la plus grosse partie du travail de l'AV est effectuée. Les comités stratégique et de gestion sont moins actifs. Le comité de gestion, par exemple, ne se réunit qu'à tous les deux mois. Dans ces deux comités, l'un des problèmes identifiés a été que des remplaçants se sont fréquemment présentés à la place des membres originaux, ralentissant ainsi la prise de décision et affaiblissant la continuité. Mais bien que l'équipe de coordination et les équipes spéciales soient surtout activement impliquées dans la gestion de l'AV, on y a aussi observé des problèmes, surtout en ce qui concerne l'absence de mécanismes pour des prises de décisions rapides. Les participants des équipes spéciales doivent fréquemment consulter leurs propres ministères pour obtenir des instructions ou des approbations pour ce qui est des plans d'activités par exemple. Il s'agit d'une situation qui survient fréquemment dans divers cadres horizontaux et elle n'est pas unique à l'AV.

Somme toute, la plupart des équipes spéciales souffraient davantage du manque de pouvoirs nécessaires que d'un manque de ressources financières. Le comité de gestion n'était que d'une aide limitée dans la résolution d'une foule de ces dilemmes interministériels. On a aussi remarqué qu'à la suite de la controverse entourant les subventions et les contributions à DRHC, les fonctionnaires locaux de ce ministère se sont retrouvés particulièrement limités dans la façon dont les programmes et le financement de DRHC pourraient être adaptés aux besoins de l'AV. La disponibilité des outils et des modèles de gestion horizontale du SCT et d'autres sources semblent ne pas avoir été très utiles dans la résolution de l'impasse que les équipes spéciales devaient dénouer en ce qui a trait aux critères ministériels contradictoires. On a observé que ces outils n'étaient pas considérés comme suffisamment accessibles, conviviaux ou bien connus. Il semble également que d'une certaine façon, les enjeux étaient plus fondamentaux : c'est-à-dire qu'il y avait un besoin de changement de culture dans les administrations centrales des ministères qui permettrait et encouragerait l'usage de tels outils.

Une solution aurait pu être de donner à l'équipe de coordination et au secrétariat un rôle accru et davantage de pouvoirs et de ressources. L'un des participants a toutefois noté un dilemme intéressant : si un secrétariat de coordination était doté de ressources et de pouvoirs insuffisants, il n'aurait sûrement pas la capacité d'effectuer la coordination nécessaire; toutefois, si le secrétariat avait disposé d'un personnel plus important, y compris suffisamment de hauts fonctionnaires pour résoudre certains des blocages au niveau supérieur, l'initiative courrait alors le risque de s'isoler des ministères participants. En d'autres mots, les ministères, croyant que puisque le secrétariat et son personnel réglaient les problèmes au fur et à mesure qu'ils survenaient, n'avaient plus à se soucier de travailler horizontalement.

Certains des problèmes auxquels l'AV faisait face étaient générés à l'interne. Cependant, les plus gros problèmes résidaient dans le fait que l'on devait traiter autant avec les administrations centrales des ministères qu'avec les organismes centraux à Ottawa. Il y avait un sentiment de séparation profonde entre la nature horizontale des projets sur le terrain et les critères et les exigences en matière de programmes des ministères. Dans le cas de DRHC par exemple, les demandes de soutien financier devaient être présentées sous forme de soutien pour les personnes handicapées ou pour les jeunes, des critères qui ne correspondaient souvent pas aux caractéristiques spécifiques des populations urbaines avec lesquelles l'AV travaillait dans le centre-ville Est de Vancouver. On a remarqué que l'approbation du Cabinet était relativement facile à obtenir, en grande partie à cause du fait qu'à l'origine, il n'y avait aucun financement par reconduction pour l'AV. Pourtant, l'utilisation de fonds alloués aux programmes ministériels pour appuyer les projets de l'AV s'est révélée beaucoup plus difficile que prévu. L'une des leçons à en tirer est que les modalités des programmes existants ne permettent pas de bénéficier de la souplesse requise pour traiter efficacement les problèmes complexes observés dans le centre-ville Est de Vancouver.

En réponse à la question de savoir si une initiative comme l'AV a fini par être valable, un participant a indiqué que l'analyse finale pourrait démontrer que les coûts ont été beaucoup plus élevés que les avantages. Les coûts étaient principalement associés au temps considérable passé dans les nombreuses réunions et les délais prolongés nécessaires pour obtenir les approbations essentielles des différents ministères. On a aussi remarqué que bon nombre des

activités qui ont lieu dans le cadre de l'AV auraient facilement pu avoir lieu dans le cadre de n'importe quel événement. De plus, avant l'AV, il y avait déjà une coordination non officielle considérable entre les ministères et entre les gouvernements. Toutefois, la principale différence apportée par l'AV a été qu'une bonne partie des fonds dépensés par le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest pour l'initiative auraient pu ne pas être disponibles en l'absence de l'AV. Bien que les fonds fournis par DEO provenaient de programmes existants, les fonctionnaires locaux de DEO ont dû convaincre le ministère d'accepter une définition très différente du développement économique, un argument qui a finalement été accepté car le ministre responsable de DEO à cette époque croyait fermement en l'AV.

L'un des problèmes liés au calcul coûts-avantages et au cadre de responsabilisation consiste dans la difficulté à mesurer les résultats. Puisque la plupart des projets jusqu'à maintenant ont eu une portée relativement limitée, il serait très difficile d'identifier une amélioration remarquable des conditions du centre-ville Est de Vancouver. Il est important d'insister sur le fait que cette situation est en grande partie attribuable aux nombreux facteurs qui ont influencé les conditions du secteur. Il a été suggéré que l'application rigoureuse d'un cadre de responsabilisation axé sur les résultats pourrait démontrer que pendant les trois années d'existence de l'AV, relativement peu de choses ont changé. D'un autre côté, le centre-ville Est a récemment montré des signes d'amélioration, dont certains pourraient être attribués à l'amélioration de la coordination et de la collaboration entre les trois ordres de gouvernement—une coordination qui a été beaucoup renforcée grâce à l'AV.

De plus, les gouvernements fédéral et provincial ont récemment accepté de donner chacun dix millions de dollars à l'Accord de Vancouver. Cet engagement illustre en partie les difficultés que les gouvernements ont eues à obtenir et à coordonner un financement par reconduction des programmes existants pour le centre-ville Est. Les vingt millions seront appliqués à des projets identifiés comme prioritaires et visés par le plan stratégique de l'Accord de Vancouver. L'investissement de vingt millions de dollars qui a maintenant été promis à l'AV devrait permettre d'améliorer davantage les conditions dans ce secteur.

En outre, on comptait beaucoup d'innovation dans l'AV. Ainsi, DEO a innové en incorporant un modèle de santé de la population dans son

approche du développement économique, faisant essentiellement valoir le fait que la population en question devait être suffisamment en santé pour profiter de ces occasions avant que l'on puisse parler de développement économique. En faisant cette affirmation, les fonctionnaires locaux de DEO se sont toutefois heurté à une certaine résistance de la part des fonctionnaires fédéraux issus de l'intérieur et de l'extérieur de DEO. En même temps, la démarche à volets multiples visant à s'occuper de la santé des habitants du centre-ville Est est aussi ce qui a assuré l'appui des principaux fonctionnaires du BCP responsables de la politique sociale à l'époque. Le succès dans l'établissement d'un lien entre le développement économique et la santé de la population a été possible grâce à l'appui de l'idée par les fonctionnaires locaux du DEO. Comme on a clairement pu l'observer dans les récents écrits sur les initiatives horizontales, le rôle des champions à différents niveaux est essentiel à la réussite de tels projets.

Analyse : Bien préparés?

Nos entrevues et notre analyse de ces cas ont soulevé un certain nombre de questions. Par exemple, à des niveaux relativement fondamentaux, il semble y avoir un manque de confiance dans l'efficacité des outils disponibles, dans l'appui et les conseils du centre et dans la capacité du cadre de responsabilisation de base à reconnaître de façon appropriée le travail horizontal, ce qui laisse croire que le gouvernement fédéral n'est peut-être pas entièrement préparé à faire face aux enjeux horizontaux.

Dans la section suivante, nous traiterons de ces questions en détail.

Catalyseurs et champions

Comme dans les études précédentes sur la gestion horizontale, nos entrevues et nos études de cas ont souligné l'importance des champions comme catalyseurs, des membres de ministères et d'organismes capables et prêts à diriger les efforts de collaboration et à contribuer à leur maintien. L'importance d'avoir un sous-ministre fort qui croit fermement à la coordination horizontale a été mentionnée dans plusieurs entrevues. Dans le cas de l'Accord de Vancouver, le rôle joué par les principaux fonctionnaires du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest dans la poursuite de l'initiative et le rassemblement des autres organismes participants a clairement été identifié comme un important facteur. La volonté et la capacité de ces fonctionnaires à défendre « l'approche d'une population en santé » du développement urbain, une approche plus appropriée pour rallier les différents participants autour d'objectifs communs, même contre la culture dominante de DEO, a aussi été présentée comme une marque importante de leadership dans ce dossier. Concernant le cas de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, plusieurs personnes interrogées ont aussi mentionné la contribution importante de certains fonctionnaires clés, autant au niveau national avec l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits du BCP qu'au niveau local, où les chefs ministériels régionaux participaient aux stratégies locales pour les Autochtones vivant en milieu urbain.

L'injection de financement direct à des étapes importantes a certaine-

ment joué un grand rôle à cet égard. L'argent rendu disponible par le Fonds d'action pour le changement climatique était l'un des encouragements qui a favorisé une meilleure collaboration interministérielle au Secrétariat du changement climatique. Dans le cas de l'Accord de Vancouver, le soutien financier fourni par DEO a été un facteur critique menant à un accord officiel entre les trois ordres du gouvernement. La SAMU n'est vraiment devenue viable que lorsque le budget de février 2003 lui a accordé un financement direct de 25 millions de dollars.

On doit toutefois souligner la concordance d'un certain nombre de catalyseurs visant à faire progresser les initiatives horizontales.

On doit toutefois souligner la concordance d'un certain nombre de catalyseurs visant à faire progresser les initiatives horizontales. Dans le cas de la SAMU, par exemple, elle a été rendue possible non seulement grâce au financement, au dynamisme et à la pression du secrétariat de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain, mais aussi grâce au rapport présenté par le Groupe de travail sur la coordination des activités fédérales dans les régions. Ce rapport recommandait l'appui d'un certain nombre de projets pilotes et la SAMU représentait un excellent véhicule.

Enfin, nous devrions aussi mentionner certains des facteurs qui ne sont pas nécessairement propices à la naissance d'une collaboration entre les ministères. Dans le cas de RNCan et EC par exemple, l'acceptation de l'importance d'agir en ce qui a trait au changement climatique peut en réalité avoir contribué à augmenter les tensions entre les deux ministères. La coordination horizontale signifie souvent que les ministères empiètent sur l'espace stratégique d'autres ministères, ce qui peut alors causer du ressentiment et une compétition plus féroce. Donc, bien qu'un certain nombre de facteurs puissent être responsables du lancement et de la conclusion réussie de projets horizontaux, une combinaison légèrement différente de ces mêmes facteurs pourrait avoir des conséquences différentes. Puisque la personnalité et le leadership, entre autres, jouent un rôle de premier plan et puisque la chimie entre des individus peut contribuer au succès ou à l'échec de n'importe quelle initiative, les résultats dans de tels cas sont très variables.

Coûts et avantages

Dans nos entrevues, nous avons demandé aux fonctionnaires de décrire le processus qui les a amenés à tenter de mettre en place des mécanismes et des processus de coordination horizontale plus vastes que ceux proposés par le processus normal de prise de décisions du Cabinet. En particulier, nous leur avons demandé si la décision de travailler de manière plus horizontale a été motivée par une évaluation précise des coûts et des avantages potentiels associés à une telle décision. Généralement, bien que tous les répondants aient admis que la gestion horizontale entrainait des coûts qui étaient souvent sous-estimés, ils étaient plutôt réticents à songer à la gestion horizontale en termes de coûts-avantages.

En premier lieu, l'idée d'un calcul coûts-avantages, même très largement définie, a été rapidement rejetée parce qu'on jugeait qu'elle était idéaliste et non représentative de la réalité. Aux dires de nombreuses personnes interrogées, la nécessité d'une meilleure coordination horizontale est largement dictée par la nature de l'enjeu stratégique. Par leur nature propre, certains enjeux, comme la régénération urbaine, l'amélioration des conditions sociales des Autochtones vivant en milieu urbain ou la lutte au changement climatique, font d'une coordination interministérielle plus complète une nécessité absolue pour des interventions gouvernementales efficaces. Les ministères ou les organismes centraux en sont venus à croire que, sans une coordination interministérielle efficace, il ne sera pas possible d'atteindre des résultats significatifs. L'efficacité, sinon l'efficience, est le principal vecteur.

L'un des répondants a aussi insisté sur le fait que dans certains cas, une coordination horizontale substantielle peut s'avérer une nécessité politique. Pour certaines propositions stratégiques, « vous avez besoin de formes de collaboration et de consultation interministérielle plus complètes que celles qui seraient normalement suffisantes pour écrire une note de service au Cabinet. Autrement, on considère que vous jouez dans les plates-bandes de quelqu'un d'autre et vous serez bloqué au Cabinet par les autres ministères qui ont un intérêt dans ce que vous faites ». Dans ce sens, la décision de s'engager dans des processus horizontaux plus complets ne résulte pas d'une évaluation précise des avantages ou des coûts occasionnés; il s'agit simplement du seul plan d'action raisonnable à entreprendre pour atteindre des résultats plus significatifs dans ces dossiers complexes.

Or, le Cabinet et les organismes centraux, en particulier le Bureau du Conseil privé, sont considérés ou ont prouvé être les principaux catalyseurs du lancement d'initiatives horizontales. Malgré que tout le monde s'accorde à dire que la nature de certains enjeux politiques demande une approche horizontale, la culture organisationnelle et les cadres de gestion ne sont pas vus comme des facteurs favorables à une coordination interministérielle étendue. En pratique, le pouvoir du Cabinet et des organismes centraux demeure souvent une des seules façons de pousser les gens à agir et à poursuivre le processus.

Enfin, un facteur additionnel qui empêche toute tentative sérieuse d'un calcul coûts-avantages est la difficulté de mesurer un grand nombre des coûts et des avantages associés à des pratiques plus axées sur la collaboration. Comme l'un des répondants impliqué dans la SAMU a affirmé : « Comment évaluez-vous la valeur d'une meilleure relation de travail avec les provinces et les organismes autochtones en tant que résultat d'un travail concerté? Comment comparez-vous cela avec ce qui aurait pu être si les ministères continuaient simplement à agir individuellement? Comment pourriez-vous vraiment décider si le temps et les efforts supplémentaires mis à travailler ensemble en valent vraiment la peine? À un certain point, je crois que vous devez croire en la valeur d'une approche plus axée sur la collaboration et faire tout ce qui est en votre pouvoir pour y arriver. [...] Il ne fait aucun doute qu'il y a des économies de coûts importantes à réaliser pour le gouvernement s'il dépense l'argent du programme de façon plus coordonnée. Il y a moins de duplication. En mettant votre argent en commun, vous pouvez avoir un impact plus important sur certains projets que si vous le distribuez de façon trop éparse. Mais pouvez-vous vraiment prouver cela d'avance? »

Lorsque questionnés plus en détail sur les coûts potentiels de la coordination horizontale, la plupart des répondants ont indiqué que l'élément le plus coûteux était le temps qui devait être passé dans de longues et nombreuses réunions et discussions. Comme l'a dit l'une des personnes interrogées, « vous obtenez davantage d'acceptation, de crédibilité et d'appui pour votre politique, mais d'un autre côté, vous avez perdu beaucoup de temps avant d'obtenir un quelconque résultat. » Un autre répondant a indiqué que « beaucoup de gens n'ont pas beaucoup à offrir. Le principal coût est la perte de temps. »

Alors que la plupart étaient d'accord avec le fait que les processus horizon-

taux prennent souvent beaucoup de temps, personne ne s'entendait pour dire si le temps investi en valait généralement la peine. Comme il a été suggéré dans la discussion précédente, la plupart des répondants croyaient qu'une meilleure coordination entraînerait ultimement des interventions stratégiques plus efficaces. Ainsi, une des personnes interrogées a affirmé qu'en général, le temps investi au début du processus pour que les gens apprennent à se faire confiance et comprennent les points de vue des autres ministères a tendance à rapporter d'importants avantages en cours de route grâce à de meilleurs programmes et politiques. En fait, ce répondant a insisté sur le fait que les gens ont tendance à espérer des résultats rapides alors qu'une collaboration significative entre de nombreux organismes sur des questions très complexes nécessite forcément beaucoup de temps.

Alors que la plupart étaient d'accord avec le fait que les processus horizontaux prennent souvent beaucoup de temps, personne ne s'entendait pour dire si le temps investi en valait généralement la peine.

D'autres répondants, par contre, étaient davantage concernés par les coûts de la gestion horizontale. « Malgré tout ce qui se dit à propos de la gestion horizontale, on n'encourage pas beaucoup les ministères à travailler les uns avec les autres. Elle demande beaucoup plus de temps, elle comporte beaucoup plus de tracas, et votre position finit par être amoindrie car vous devez faire des compromis avec les fonctionnaires des autres ministères. Je ne suis pas certain que ça en vaille toujours la peine », a dit l'une des personnes interrogées. Un autre a donné un commentaire semblable : « Je crois qu'on insiste beaucoup trop sur l'horizontalité. Il ne s'agit souvent que d'un « concours de bavardage ». À la fin de la journée, vous n'avez pas accompli grand-chose. De trop nombreux ministères qui n'ont qu'une trop faible influence en bout de ligne sont invités aux discussions. Je crois que nous devrions nous concentrer sur ce que j'appelle l'*horizontalité légère* : nous ne devrions lancer que les initiatives qui sont axées sur la résolution des problèmes. La discussion ne devrait pas inclure tout le monde, seulement ceux qui veulent et qui doivent y participer. Pour le reste, ça se résume souvent à une perte de temps et à très peu d'action. L'horizontalité simplement dans le but d'écouter tout le monde n'en vaut la peine. » Enfin, l'un des répondants, en faisant référence au

développement de l'Accord de Vancouver, explique : « À un certain point, je me suis soudain rendu compte que les coûts et les frustrations de cette stratégie dépassaient largement les avantages. Probablement que les trois gouvernements auraient offert bon nombre des mêmes programmes pour à peu près le même coût. La seule différence est que DEO n'aurait probablement pas investi les fonds supplémentaires comme il l'a fait en raison de l'accord officiel. » En général, plusieurs entrevues ont démontré que les retards et les frustrations ont épuisé de nombreux participants qui n'ont plus la force de se battre pour arriver à une meilleure coordination.

Le fait de devoir accepter un compromis pour ce que votre voisin croit être la meilleure politique est un autre coût potentiel mentionné par certains des répondants. Un fonctionnaire ayant pris part à l'élaboration de la Stratégie d'innovation a donné l'exemple des opinions divergentes de DRHC et d'Immigration Canada sur ce qui devait être fait en ce qui avait trait à la politique sur l'immigration, afin de contribuer à l'innovation et à la productivité. Alors que DRHC voyait l'intégration socio-économique des immigrants arrivés au Canada comme une priorité, Immigration Canada insistait sur le besoin de continuer à se concentrer sur les efforts de recrutement international. Selon le fonctionnaire répondant, DRHC a finalement cédé en faveur d'Immigration Canada afin de rallier tout son personnel, mais il sentait que cette partie de la stratégie donnerait de moins bons résultats.

Outils et ressources

Concernant la disponibilité et l'utilité des outils servant à aider les fonctionnaires dans la pratique de la gestion horizontale, de nombreux répondants ont aussi exprimé une opinion défavorable. Au cours des dernières années, le CCG et le SCT ont produit des guides comme *La gestion des ententes de collaboration : Guide pour les gestionnaires régionaux* (Ottawa 2003), qui offraient des conseils et des modèles sur des sujets comme les ententes financières, les stratégies de communication et la documentation des ententes de collaboration. Toutefois, certains répondants ont affirmé que, bien que ces outils existent, ils ne sont pas bien connus de la plupart des gestionnaires et ceux qui les connaissent sont en majorité réticents à les utiliser. Selon une des personnes interrogées, « certains outils sont disponibles mais il n'y en a pas beaucoup, en tout cas, pas assez ». Plusieurs répondants ont aussi suggéré qu'il y a encore beaucoup de travail à faire pour que ces outils soient véritablement acces-

sibles aux gestionnaires. L'un d'entre eux a affirmé que les trousses d'outils pour la gestion horizontale semblent utiles, mais elles ne sont pas suffisamment connues ou suffisamment conviviales pour que les gestionnaires les utilisent abondamment. Ce même répondant a aussi donné en exemple la mise au point d'un site Web commun pour un groupe-client qui nécessitait la préparation de cinq plans d'affaires distincts, un pour chacun des ministères participants. Comme l'a suggéré ce répondant, il ne fait aucun doute qu'il y a encore beaucoup de travail à faire pour faire connaître les outils disponibles et encourager leur utilisation dans les projets horizontaux.

La récente expérience des projets de démonstration de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain est aussi en quelque sorte la preuve de l'existence de ce problème. Afin de préparer un rapport provisoire sur ces projets pour le greffier, la division du BCP responsable de la Stratégie a interrogé près de quarante gestionnaires de dix différents ministères participant à ces trois stratégies locales pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Lorsqu'on leur a posé des questions sur l'accessibilité et la pertinence des outils existants pour la gestion horizontale, plus des trois quarts d'entre eux ont dit que les outils n'étaient pas accessibles. Beaucoup souhaitaient que le SCT et les autres organismes semblables devaient offrir davantage d'ateliers pour faire en sorte que les gestionnaires connaissent les outils existants.

Outre la question de leur disponibilité, des commentaires négatifs ont aussi été donnés relativement à la pertinence des outils existants. L'un des répondants a affirmé : « Je crois que le rapport du Groupe de travail sur la coordination des activités fédérales dans les régions était quelque peu trompeur sur ce problème [la disponibilité des outils]. Ce rapport semblait suggérer que la culture est le principal problème. Oui, il est vrai que bon nombre des outils existent, mais passer de la parole aux gestes peut poser un problème. Certaines des choses qui peuvent être faites finissent par être plus compliquées qu'elles ne devraient l'être. » Les consultations récemment tenues avec les gestionnaires participant aux projets de démonstration de la SAMU ont permis d'entendre des opinions semblables. Bon nombre des gestionnaires interrogés ont suggéré que les outils existants devraient être améliorés et, encore plus important, que les processus existants devraient être simplifiés.

Les modalités communes de la SAMU pour le financement sous forme de subventions et contributions semblent offrir un bon exemple des difficultés posées par l'élaboration et

la mise en œuvre de nouveaux outils. Bien que les répondants aient présenté le nouveau protocole comme une étape importante vers ce qui faciliterait la mise en commun des fonds et la simplification du financement mixte des projets communautaires, ils ont aussi clairement indiqué que le processus d'élaboration de ce mécanisme, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, « était long et difficile... ». « On nous a d'abord dit que ça ne pouvait être fait. Ensuite, quand nous avons insisté, nous avons enfin réussi à y arriver. Mais c'était un peu comme arracher une dent », a dit l'un des répondants. Un autre qui partageait cette opinion a ajouté : « Je crois que le fait que notre ministre et le premier ministre nous appuyaient fermement a fait une différence. »

Par ailleurs, le résultat final peut aussi s'avérer relativement complexe à exploiter pour les gestionnaires ministériels. Afin de préserver des délimitations adéquates en matière de responsabilisation, l'organisme financé ne devra suivre uniquement les modalités de la SAMU et soumettre seulement un rapport final. Les ministères cotisants, par contre, devront tous réviser le rapport final et rendre compte des résultats associés à leur part de financement dans leur rapport sur les plans et les priorités. Encore une fois, bien que l'on considère la création de modalités communes comme un développement très prometteur pour l'amélioration de la coordination horizontale de la politique sur les Autochtones vivant en milieu urbain, l'expérience prouve que les difficultés pratiques de la mise en œuvre de tels outils nécessite un investissement substantiel de temps et de ressources ainsi qu'un engagement durable.

Quant à la question des ressources, plusieurs répondants ont insisté sur le besoin d'allouer des ressources appropriées à la coordination des initiatives horizontales. Par exemple, lorsqu'un grand nombre de ministères sont concernés, les coûts associés à la collecte et à la distribution des renseignements ainsi qu'à l'organisation des événements, même s'ils ne sont pas excessifs, peuvent être substantiels et sont souvent sous-estimés. Or, un répondant associé à l'Accord de Vancouver a aussi soulevé la possibilité d'un dilemme concernant le financement d'un grand secrétariat. Il a été indiqué que, lorsqu'un dossier horizontal devient la responsabilité d'un secrétariat relativement grand et disposant de bonnes ressources, il y a un risque que les ministères collaborateurs se retirent du processus, car ils croient qu'un nouvel organisme horizontal a pris la responsabilité de cette dimension de leur enjeu stratégique.

Le rôle des organismes centraux

L'analyse des cas a confirmé le rôle important qui doit être joué par les organismes centraux dans la mise en place et le maintien d'une coordination interministérielle plus étendue des dossiers stratégiques horizontaux. La culture prédominante de la fonction publique ainsi que le cadre de responsabilisation en place ne fournissent pas un environnement organisationnel propice à une coordination et à une collaboration interministérielles profondes. En conséquence, même avec la volonté de certains fonctionnaires ministériels clés, une intervention active des organismes centraux est généralement perçue comme essentielle. Les organismes centraux doivent jouer leur rôle à au moins deux niveaux. Ils ont un rôle clé dans l'établissement des initiatives horizontales et ils devraient aussi offrir une aide directe aux processus de collaboration et de coordination.

Les organismes centraux en tant que catalyseurs des initiatives horizontales

Sans nécessairement rejeter l'argument qu'au niveau théorique, certains enjeux politiques requièrent une coordination plus complète de par leur nature propre, plusieurs répondants ont préféré insister sur le rôle clé joué par les organismes centraux. Comme l'a fait remarquer l'un d'entre eux, « Soyons honnêtes, la principale raison qu'ont les gens de s'engager dans le travail horizontal est parce qu'ils y sont obligés par leur patron et que les sous-ministres et les sous-ministres adjoints eux-mêmes reçoivent la consigne du centre. » Un autre répondant a affirmé que, malgré la rhétorique officielle et les signaux clairs qui proviennent du greffier et de certains sous-ministres, on sent encore un cynisme et un scepticisme important envers la gestion horizontale dans la fonction publique fédérale. « Je suis certain que la plupart des gens ne croient pas que la direction soit très sérieuse à ce sujet. L'attitude est qu'on agit comme si c'était le « sujet du mois » et que l'on passera bientôt à autre chose, qu'il n'y a aucune attente sérieuse de la direction quant à ce que vous devez faire. Je crois que, à moins que l'on assiste à un coup d'éclat comme certaines mesures draconiennes qui indiqueraient que cette approche est sérieuse, nous ne ferons pas vraiment de progrès. »

Certainement, les cas examinés pour cette étude servent à souligner le rôle déterminant joué par les organismes centraux, notamment par le Bureau du Conseil privé, dans le lancement d'initiatives horizontales. Par exemple, malgré la nécessité d'une approche horizontale à la politique en matière d'innovation, les tentatives les plus poussées de coordination interministérielle étaient clairement

le résultat du Bureau du Conseil privé usant de son autorité pour dire à DRHC et à Industrie Canada de travailler ensemble et avec d'autres ministères. De façon similaire, dans le cas de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain, l'empêchement initial provenait directement des ministres et dans la phase la plus récente, la participation directe du greffier visant à amener les ministères à travailler ensemble a été vue comme un élément important du processus.

L'analyse des cas a confirmé le rôle important qui doit être joué par les organismes centraux dans la mise en place et le maintien d'une coordination interministérielle plus étendue des dossiers stratégiques horizontaux.

En fait, même au-delà des étapes initiales, la plupart des personnes interrogées ont insisté sur le rôle crucial de leadership qui doit être joué par les organismes centraux, afin qu'une coordination interministérielle complète soit réussie. L'un des répondants l'a expliqué ainsi : « Nous pouvons inviter d'autres ministères à commenter nos propositions stratégiques et à donner leur avis sur ce qu'ils croient qui doit être fait. Mais, en bout de ligne, la majeure partie du travail horizontal signifiera que des choix difficiles doivent être faits à propos de qui est autorisé ou appuyé et de ce qui doit être poursuivi. Les ministères ne peuvent faire ces choix eux-mêmes. Les organismes centraux doivent être impliqués car ils ont l'autorité d'imposer une certaine forme de résolution. » Un autre a affirmé qu'un « leadership ferme de la part des organismes centraux est crucial, et un sous-ministre solide peut aussi faire une grosse différence ». Un des répondants du Secrétariat du Conseil du Trésor a aussi souligné le rôle clé joué par les organismes centraux. En racontant le déroulement d'une initiative horizontale que ce répondant a considéré comme une réussite, il a souligné que le ministère directeur s'était fié au SCT pour coordonner les discussions interministérielles car sans cette supervision, certains ministères auraient simplement refusé de collaborer. Dans le dossier du changement climatique, un répondant a indiqué qu'Environnement Canada et Ressources naturelles Canada avaient eu du mal à exercer leur leadership car « ils n'étaient que des ministères responsables comme tous les autres ».

La capacité du centre à coordonner

Bien qu'il y ait un accord général pour dire que les organismes centraux avaient un rôle important à jouer

dans la coordination interministérielle, on s'entendait moins bien sur la nature de leur rôle et leur capacité à l'exercer. En fait, dans certaines de nos études de cas, les répondants avaient plutôt des commentaires négatifs à formuler quant au rendement des organismes centraux. L'un des répondants était particulièrement insatisfait de l'approche du Bureau du Conseil privé quant à la coordination horizontale, la décrivant de cette façon : « Ils disent 'Nous nous attendons à ce que les ministères s'en occupent [la coordination horizontale]. En fin de compte, en dernière analyse, si nous croyons que vous n'avez pas fait un bon travail, nous [annulerons votre projet]'. Mais ils ne vous aident pas activement à y arriver. » Un autre répondant, en référence à l'élaboration de la Stratégie d'innovation, a blâmé en grande partie le Bureau du Conseil privé et le ministère des Finances pour les difficultés éprouvées : « En cours de travail, nous avons senti une absence presque totale de soutien et de leadership de la part du centre. [...] Le ministère des Finances et le BCP étaient peut-être inquiets du fait que la stratégie était en train de devenir une liste de vœux pieux, mais ils n'ont rien fait pour changer les choses. »

Une partie importante de la discussion sur le rôle des organismes centraux a été concentrée sur leur capacité à coordonner ainsi que la distinction entre le processus et l'essence même de la coordination horizontale. Certains des répondants travaillant aux ministères responsables ont affirmé que les organismes centraux ne pouvaient pas arriver à une coordination de programme et de stratégie plus poussée à moins qu'ils n'acceptent d'être plus concernés par l'essentiel des enjeux. Comme l'a dit l'un des répondants, « dans les débats stratégiques, pour être un médiateur interministériel efficace, pour les défier de trouver une meilleure façon de coordonner leurs politiques ou même encore pour jouer le rôle d'un arbitre, je crois que vous devez être en mesure d'engager les ministères de façon significative. Souvent le Bureau du Conseil privé ou le Secrétariat du Conseil du Trésor ne veulent pas se salir les mains avec le fond des questions ou ils n'ont simplement pas la capacité de le faire. » Il a continué plus tard en affirmant : « Je crois que les organismes centraux devraient sélectionner quelques enjeux, qui sont considérés comme des priorités par le gouvernement et pour lesquels ils sont prêts à mettre les efforts pour arriver à une coordination horizontale plus complète. Ils devraient ensuite s'efforcer d'acquérir les compétences nécessaires pour participer plus sérieusement aux discussions de fond. Ils auraient probablement à puiser dans l'expertise des ministères ou à

obtenir de l'aide de l'extérieur. Mais s'ils avaient une plus grande capacité à traiter le fond des questions, ils ajouteraient de la valeur au processus de coordination. »

La capacité limitée du Bureau du Conseil privé à réaliser une coordination substantielle était aussi apparente dans le cas de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain. Comme il a été souligné dans la section précédente, après l'approbation de la Stratégie par le Cabinet en 1997, il est vite devenu évident pour le secrétariat de la SAMU qu'il souffrirait d'un manque de capacité à coordonner efficacement les stratégies urbaines spécifiques. Son absence dans les régions l'a forcé à se tourner vers les conseils régionaux fédéraux qui, bien qu'ils offrent des forums de discussions importants, souffrent aussi d'un manque de ressources nécessaires pour coordonner. Par conséquent, tant pendant la première période de la SAMU que dans le cas des projets pilotes plus récents, le BCP a dû désigner le ministère de la Diversification économique de l'Ouest et DRHC comme ministères directeurs. En outre, les premières années de la SAMU semblent suggérer que l'autorité du secrétariat du BCP n'était pas suffisante pour générer une coordination adéquate sur le terrain. Le manque de fonds particuliers s'est avéré être une faiblesse pour la stratégie. Dans la seconde phase de la SAMU, l'interlocuteur fédéral du BCP auprès des Métis et des Indiens non inscrits utilisera les fonds particuliers accordés par le Cabinet pour convaincre les ministères de collaborer aux projets mixtes dans le contexte de différentes stratégies urbaines. Les fonds de la SAMU seront principalement constitués de fonds de démarrage, et de nombreux projets nécessiteront que les ministères contribuent des fonds supplémentaires provenant de leur propre budget afin qu'ils soient réalisés. Dans l'ensemble, les changements dans l'approche de la SAMU semblent largement être attribuables aux inquiétudes concernant le manque de compétences.

Les personnes interrogées ont de plus souligné à quelques reprises que le Cabinet et les organismes centraux avaient des points de vue trop axés sur les transactions. « Les comités du Cabinet s'occupent essentiellement des transactions. Ils traitent les demandes spécifiques avec un faible degré de compréhension de la façon dont les programmes ministériels proposés interagiront avec les autres programmes existants pour régler les priorités communes plus importantes. Les mémoires au Cabinet ne contiennent que de brèves références au discours du Trône et aux consultations interministérielles, mais on ne fait preuve d'aucune considération

sérieuse envers la capacité des stratégies interministérielles cohérentes à atteindre les principaux objectifs du gouvernement » a indiqué l'un des fonctionnaires d'un organisme central. Dans le même ordre d'idées, un autre répondant d'un ministère responsable a ajouté : « Sincèrement, le BCP joue un rôle d'analyste critique qui n'est pas ouvert sur l'avenir ». Un autre haut fonctionnaire a affirmé que les seules fois où le Bureau du Conseil privé semble efficace dans la coordination interministérielle est lorsque le gouvernement fait face à une crise et a besoin d'une réponse coordonnée. Pour les dossiers permanents et les objectifs à plus long terme, la capacité de coordonner semble déficiente.

Dans l'ensemble, la discussion avec les personnes interrogées concernant le rôle des organismes centraux et leur capacité à coordonner a souligné le fait que, bien que leur autorité soit généralement considérée comme l'un des moteurs clés de la gestion horizontale, la façon dont cette autorité est déployée n'a jusqu'à maintenant pas réussi à atteindre le niveau de coordination interministérielle attendue pour certains des enjeux politiques horizontaux majeurs auxquels le pays fait face. Quant aux autres ressources clés comme l'attribution de fonds, la capacité et l'expertise organisationnelle, les organismes centraux—spécialement le Bureau du Conseil privé—en ont souvent manqué.

Responsabilisation

Nos entrevues suggèrent que les barrières culturelles et les pratiques de responsabilisation contribuent toutes deux aux difficultés actuelles. La plupart des personnes interrogées croient que les axes verticaux traditionnels de responsabilisation créent un environnement qui nuit au travail horizontal. Même lorsque des solutions administratives sont disponibles pour assurer que les efforts de collaboration respectent les exigences en matière de responsabilisation, les pratiques traditionnelles renforcent l'opinion que les fonctionnaires sont essentiellement responsables des affaires de leur propre secteur d'activité. Comme un répondant l'a affirmé, « les gens n'ont simplement pas une perspective globale de la fonction publique. Personne ne sent qu'une attention particulière, et encore moins une énergie supplémentaire, ne devrait être fournie pour contribuer à ce qui se passe au-delà de nos propres programmes. Le cadre de responsabilisation ne crée pas d'encouragements dans ce sens. »

Tandis qu'ils reconnaissent l'importance des axes traditionnels de responsabilisation et qu'ils admettent qu'il serait difficile et problématique de les changer, certains répondants ont affirmé qu'il serait possible d'en faire davantage pour encourager la responsabilisation à l'égard des résultats horizontaux. En référence aux pratiques du gouvernement de l'Alberta, deux répondants ont souligné le besoin d'inclure explicitement les objectifs horizontaux dans les contrats de rendement de la direction, faisant de l'atteinte des résultats une condition significative pour recevoir une partie de leur rémunération. La désignation d'un ministère directeur pour chaque initiative horizontale a aussi été vue comme une étape essentielle, même si limitée, qui doit être franchie afin d'inculquer une plus grande mesure de responsabilisation à ces initiatives. Par contre, on a aussi insisté sur le fait qu'une telle responsabilité doit être accompagnée d'une affectation de ressources adéquates pour l'élaboration et la mise en place des initiatives horizontales. Une autorité et des ressources adéquates sont liées à la responsabilisation pour obtenir des résultats.

Même lorsque des solutions administratives sont disponibles pour assurer que les efforts de collaboration respectent les exigences en matière de responsabilisation, les pratiques traditionnelles renforcent l'opinion que les fonctionnaires sont essentiellement responsables des affaires de leur propre secteur d'activité.

Il ne faudrait pas s'étonner du fait que les organismes centraux ont souvent été vus comme la cause de certaines des difficultés en ce qui a trait au traitement des contraintes du cadre de responsabilisation courant. Comme l'a dit l'un des répondants : « Le Secrétariat du Conseil du Trésor oppose encore une bonne résistance. Nous parlons tous du besoin de gestion horizontale, mais quand vient le temps d'agir, beaucoup de raisons nous empêchent de bouger. Nous rencontrons beaucoup de rigidité; nous devons penser de façon plus souple. » Un autre répondant prenant part à l'Accord de Vancouver a aussi contesté le fait que les ministères recevaient des directives imprécises du SCT. Alors que la division du secrétariat responsable des conseils régionaux fédéraux encourageait plutôt bien les ententes de collaboration et une flexibilité accrue dans les pratiques de responsabilisation,

d'autres divisions du SCT insistaient sur des conditions très strictes quant à l'utilisation des fonds. Plusieurs répondants ont aussi mentionné l'impact des controverses entourant les subventions et contributions de DRHC comme un facteur contraignant ayant contribué à une interprétation étroite et rigide des règles en matière de responsabilisation par le SCT et les ministères responsables.

Bien que de nombreux répondants aient eu des commentaires négatifs à l'endroit du Secrétariat du Conseil du Trésor, certains d'entre eux croyaient aussi que le SCT était de plus en plus conscient du besoin de mieux aider les ministères à faciliter une coordination interministérielle des politiques. Certainement, dans l'année qui vient de s'écouler, le SCT a montré un niveau d'intérêt important envers la gestion horizontale et a lancé certaines initiatives dans ce domaine. Pendant l'année, il a publié quatre examens horizontaux des dépenses dans des domaines comme la biotechnologie et la sécurité publique, afin d'évaluer dans quelle mesure il serait possible de mieux coordonner les dépenses de programme dans ces secteurs. Le secrétariat effectue également des exercices de collecte de données afin d'améliorer l'information offerte pour la prise de décisions dans certains dossiers stratégiques horizontaux, comme la gestion et la protection des eaux. Cette collecte de données servira notamment à aider le Comité des sous-ministres pour la coordination du développement durable et l'environnement, à répondre en partie aux critiques du Commissaire à l'effet qu'une telle information était manquante.

Le dernier point, et peut-être le plus important, est que le SCT joue un rôle plus important dans la coordination active de certains dossiers politiques horizontaux. Comme nous l'avons vu dans la description du cas, le SCT joue un rôle important en aidant à la coordination des efforts interministériels sur le changement climatique. Au cours d'une série de réunions interministérielles, le Secrétariat aide à élaborer une stratégie commune pour assurer la responsabilisation des résultats pour ce dossier. Il cherche notamment à atteindre un consensus sur les définitions communes des résultats et à mettre au point une stratégie intégrée de production de rapports.

Ces efforts sont particulièrement importants. Comme il a été mentionné plus tôt, le Secrétariat du changement climatique a subi les foudres du vérificateur général et du Commissaire à l'environnement et au développement durable en 2001 pour ce qui a été perçu comme des pratiques de responsabilisation

inefficaces. La même année, le Commissaire à l'environnement et au développement durable s'est aussi plaint que les rapports présentés au Parlement sur le changement climatique étaient fragmentés et enfouis sous les autres renseignements fournis par les deux ministères pendant le processus du budget des dépenses. Les ministères et le Secrétariat, a suggéré le Commissaire, devraient présenter un rapport commun au Parlement sur le Fonds d'action pour le changement climatique. Le Secrétariat a à son tour affirmé que le cadre de responsabilisation et les règles du SCT empêchent de présenter de façon adéquate des rapports au Parlement sur les projets horizontaux.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor joue aussi un rôle plus actif en ce qui a trait au cadre stratégique agricole (CSA), aidant dans ce cas le ministère directeur, Agriculture et Agro-alimentaire Canada (AAC), à coordonner cette initiative. Le CSA est une initiative horizontale impliquant plusieurs ministères qui ont un certain impact sur l'agriculture et pour laquelle Agriculture et Agro-alimentaire Canada a reçu des fonds particuliers. Le ministère est responsable de diriger les fonds aux autres ministères dans le cadre de cette stratégie qui touche tout le gouvernement. L'aide du SCT vise à s'assurer que les ministères participants font des progrès relativement à leurs objectifs communs afin qu'ils puissent continuer à bénéficier du financement en vertu de l'initiative horizontale. Comme l'a indiqué un des répondants, « cela aide à faire en sorte que les ministères continuent à rendre des comptes pour ce qui est des résultats et nous avons une influence plus grande à cet égard que le ministère de l'Agriculture, qui est vu par certains comme un simple ministère responsable ».

Dans le cas du changement climatique et du cadre agricole, le Secrétariat joue un rôle plus actif que par celui joué par le passé dans la coordination des dossiers horizontaux. Comme l'a observé l'un des fonctionnaires du SCT, « je crois qu'il s'agit d'un changement majeur en pratique—ce rôle est beaucoup plus actif et les efforts sont déployés à une échelle beaucoup plus grande ».

Leçons et recommandations

Le principal thème ressortant de l'examen de nos quatre études de cas, et particulièrement pendant les entrevues avec les participants à ces exercices, est le rôle crucial joué ou qui devrait être joué par les organismes centraux. Le sentiment ressenti par tous est que les organismes comme le BCP et le SCT jouent un rôle essentiel dans le lancement des projets horizontaux, agissant à titre d'arbitre entre les ministères participants qui rencontrent des difficultés, établissant les structures qui permettent aux ministères de travailler ensemble et déterminant la forme du résultat final.

Il est généralement admis qu'un organisme comme le BCP est chargé d'opérationnaliser le programme d'élaboration des politiques du gouvernement et joue un rôle légitime dans celui-ci. Ce programme, qui englobe de plus en plus les enjeux de nature horizontale, prend la forme de mandats et de demandes spécifiques à l'égard de deux ou plusieurs ministères pour qu'ils travaillent ensemble afin d'atteindre des résultats dans ces domaines stratégiques horizontaux, qu'il s'agisse du changement climatique ou de l'innovation. Il est également reconnu que le SCT, par exemple, a la responsabilité d'assurer l'intégrité et la fiabilité du système de gestion des finances du gouvernement.

D'un autre côté, on s'inquiète qu'une fois les initiatives horizontales lancées, des organismes comme le BCP n'aient pas les compétences voulues pour les gérer, les appuyer ou les contrôler. Entre autres choses, il a été noté que le BCP ne semble pas avoir les compétences nécessaires pour engager les ministères dans la nature du projet de quelque façon que ce soit et que les points de vue du Cabinet et des comités du Cabinet ont tendance à être trop axés sur les transactions. L'absence d'appui et de conseils d'un côté et une soudaine intervention de l'autre—comme le rapportent les fonctionnaires d'Industrie Canada et de DRHC dans le cas de la Stratégie d'innovation lorsque le BCP a mis fin au processus interministériel—sont vus par les participants ministériels comme la preuve d'un comportement contradictoire et arbitraire parmi les organismes centraux pour ce qui est de la gestion horizontale et des enjeux politiques. En bref, des questions importantes sont posées quant à la

nature du leadership exercé par les organismes centraux. Et bien qu'il y ait sans aucun doute d'autres facteurs importants en jeu, ces questions soulèvent des inquiétudes quant à la capacité globale du gouvernement du Canada à aborder efficacement ces enjeux horizontaux.

Ces sentiments et ces plaintes spécifiques suggèrent un besoin de revoir en détail le rôle d'assistant du BCP et du SCT dans leur travail sur les enjeux horizontaux. Par ailleurs, il y a plus qu'une petite part de vérité dans les commentaires faits par l'un des fonctionnaires du SCT, à l'effet qu'il existe une tendance parmi les ministères responsables à voir les organismes centraux comme la source de tous les problèmes et que c'est trop facile de jeter le blâme sur les organismes centraux pour l'incapacité de certains ministères à travailler ensemble. De plus, il ne faut pas oublier qu'en tant qu'organismes de coordination, il y a des limites distinctes en ce qui concerne la mesure dans laquelle les organismes centraux peuvent acquérir et gérer l'expertise nécessaire pour faire des interventions significatives dans différents dossiers horizontaux. Les fonctionnaires du SCT, par exemple, ont remarqué qu'il serait pratiquement impossible de s'assurer que les cadres supérieurs participent activement à la multitude de réunions interministérielles qui ont lieu tous les jours. Ils peuvent très bien envoyer un analyste à chacune d'entre elles, mais ceux-ci ne sont pas en position de prendre des décisions; comme d'habitude, ils ne peuvent que faire rapport à leurs supérieurs au SCT. Afin que le SCT ait la capacité de s'impliquer davantage dans la gestion et le processus décisionnel des comités horizontaux, son nombre de cadres supérieurs devrait être doublé ou triplé et il devrait faire face à tous les coûts et les problèmes de gestion qu'une telle augmentation entraînerait.

Le principal thème ressortant de l'examen de nos quatre études de cas, et particulièrement pendant les entrevues avec les participants à ces exercices, est le rôle crucial joué ou qui devrait être joué par les organismes centraux.

Enfin, comme le suggèrent les commentaires recueillis sur l'incapacité de certains ministères à travailler ensemble, il est clair que le rôle restreint et même délicat des organismes centraux reflète en bout de ligne les dilemmes auxquels fait face la direction stratégique et plus particulièrement le Cabinet et les comités du Cabinet lorsqu'ils travaillent sur les programmes horizontaux.

Dans au moins deux des cas examinés dans cette étude, il était évident qu'il y avait de sérieux conflits entre les ministres sur les objectifs, la gestion et la prise en charge des projets horizontaux. Quant aux plaintes disant que les ministères n'étaient pas totalement coopératifs ou ne voulaient pas appuyer certaines initiatives particulières, ce comportement pourrait très bien refléter en partie les préférences des ministres, du Cabinet, voire même aussi de la législature. En d'autres mots, on pourrait discuter longuement du fait qu'en l'absence d'un appui politique mais également d'un leadership politique, il y a des limites à ce que le BCP peut faire pour, par exemple, appuyer les initiatives horizontales.

Leçons

Nous pouvons tirer deux types de leçons : des leçons globales applicables collectivement aux initiatives horizontales en général et des leçons applicables aux organismes centraux.

Leçons générales

Pour commencer avec les leçons générales, le premier point à souligner est le fait que le travail horizontal est une activité extrêmement exigeante. Elle demande du temps, surtout du temps en personnel, et elle alourdit considérablement la paperasserie administrative et les exigences en matière de rapports. Pourtant, peu importe à quel point il peut être nécessaire pour le programme du gouvernement de traiter les enjeux horizontaux, aucun organisme ou groupe d'organismes ne devrait entreprendre des efforts horizontaux sans soigneusement en peser les implications et les coûts. Les gouvernements utilisent habituellement de moyens horizontaux pour régler les problèmes en l'absence d'autres solutions. Les gouvernements ont très rarement le loisir de comparer les coûts et les avantages d'une approche horizontale par rapport à une approche non horizontale (c'est-à-dire lorsqu'un seul ministère ou organisme prend en charge une initiative). Plutôt, et de plus en plus, des enjeux comme le sans-abrisme ou le réchauffement de la planète sont considérés comme suffisamment importants pour qu'on demande à un certain nombre de ministères d'y travailler en collaboration. Cela ne veut pas dire que les considérations coûts-avantages sont absentes. Il importe encore de se demander si les coûts entraînés par le projet produiront éventuellement des avantages valables. Donc nous nous sommes rendu compte qu'il y a généralement une tendance à sous-estimer les coûts, particulièrement ceux associés au temps en personnel, et l'impact sur les autres programmes et projets qui peuvent souffrir d'un manque d'attention. Bien que le SCT,

par exemple, ait produit des guides et des « leçons apprises » (ex. : Canada 2003a) pour paver la voie pour de futurs projets, tous les projets horizontaux ont leurs propres et uniques complexités. Et bien qu'il y ait maintenant des protocoles en place pour permettre la mise en commun interministérielle des fonds ou la production d'un seul rapport, il y a encore une quantité formidable d'obstacles à franchir et de paperasserie administrative, comme les rapports et les fonds qui doivent être révisés ou comptabilisés non pas par un, mais par plusieurs ministères.

Pour résumer, les deux mythes suivants doivent être réfutés : l'horizontalité entrainera des économies de temps et d'argent et l'horizontalité fonctionne mieux lorsqu'il y a convergence entre les ministères.

Alors qu'on entend continuellement que les ministères et les organismes doivent penser horizontalement en tout temps, nous recommanderions plutôt que les ententes horizontales ne soient prises qu'après une réflexion et une estimation approfondie des coûts associés. Le but ici n'est pas de décourager les efforts horizontaux mais bien d'évaluer les opportunités, ou le besoin d'opportunités, sérieusement et de prévoir diverses éventualités—y compris les retards et les compromis délicats—afin que les probabilités de réussite soient beaucoup plus grandes. Par ailleurs, bien qu'une évaluation des coûts et des avantages soit nécessaire, il y aura, dans la plupart des projets horizontaux, de sérieux problèmes d'évaluation. Une souplesse importante dans la façon dont les résultats et les coûts sont évalués, particulièrement les résultats, est presque obligatoire. Dans au moins trois des études de cas, les participants ont souligné les problèmes que représentait le fait de trouver des mesures adéquates et comment certains résultats importants—des relations de travail améliorées avec les gouvernements provinciaux, par exemple—ne se prêtent pas à une mesure directe.

La deuxième leçon apprise est que la gestion des politiques et des opérations comporte toujours la tâche d'équilibrer soigneusement des intérêts et des objectifs concurrents. De plus, tous les auteurs, de Aucoin à Wildavsky, pointent depuis longtemps du doigt la nature paradoxale des activités organisationnelles dans le cadre desquelles une action suscitera sûrement une foule de réactions imprévues et pour

lesquelles les développements ou les solutions pourraient très bien être contraires au bon sens (Aucoin 1990; Wildavsky 1979). Cela s'applique peut-être même plus encore au domaine de la gestion horizontale.

Dans le cas de l'Accord de Vancouver, on a fait face au dilemme que représentait le maintien d'un équilibre entre avoir un secrétariat disposant de suffisamment de ressources pour fonctionner de façon adéquate tout en disposant d'un secrétariat suffisamment discret de façon à ne pas faire croire aux ministères participants qu'ils n'avaient plus de responsabilité directe à travailler horizontalement. Comme il a été noté plus tôt, un engagement sérieux à un projet horizontal sous la forme d'un secrétariat disposant de bonnes ressources peut aussi bien devenir une façon de décourager les ministères à travailler horizontalement.

Dans le cas du Plan d'action pour le changement climatique et du Secrétariat du changement climatique, le besoin commun d'agir des deux principaux ministères—RNCan et Environnement Canada—concernant cet enjeu a en fait contribué à faire augmenter la tension entre les deux ministères. Environnement Canada en particulier a senti que RNCan empiétait sur son territoire et qu'il s'appropriait les responsabilités qui lui appartenaient légitimement. La leçon à retenir ici est qu'une soi-disant convergence peut rendre la coopération difficile au lieu de la faciliter et que les stratégies déployées pour une relation de coopération doivent tenir compte de ce genre de dynamique.

Pour résumer, les deux mythes suivants doivent être réfutés : l'horizontalité entraînera des économies de temps et d'argent et l'horizontalité fonctionne mieux lorsqu'il y a convergence entre les ministères. C'est faux. Nos constatations démontrent que pour les projets à grande échelle, le travail horizontal nécessite souvent un financement additionnel et que les ministères qui travaillent dans un même espace politique peuvent aussi bien se livrer à une concurrence au lieu d'une collaboration.

Organismes centraux

En ce qui concerne les organismes centraux, il est clair que leur présence est requise à toutes les étapes de l'initiative horizontale, que ce soit pour fixer le cadre de travail de base, pour le lancement, la mise en place, un appui continu ou le contrôle. Dans toutes les ententes horizontales, il est extrêmement rare que tous les partenaires soient ou demeurent des participants égaux pendant toute la durée de cette entente. Habituellement, un ministère prend

la tête ou devient le joueur dominant ou le principal champion du projet. Dans le cas de l'Accord de Vancouver, il s'agissait clairement du ministère de la Diversification économique de l'Ouest. L'initiative pour les sans-abri, un cas non étudié ici mais qui a été fréquemment cité comme une réussite totale, a été gérée presque exclusivement par DRHC. Dans le cas du Secrétariat du changement climatique, son autorité semble être hautement limitée, les contrôles de la programmation et de la mise en place étant fermement entre les mains de deux principaux ministères—RNCan et EC. Qu'un ministère prenne simplement la tête ou s'approprie la principale responsabilité, par contre, peut s'avérer insuffisant. Plus souvent qu'autrement, l'appui et, par-dessus tout, l'autorité des organismes centraux peuvent être nécessaires. Nous avons noté l'exemple d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada. Ce ministère est responsable de l'orientation des fonds aux autres ministères dans le cadre d'initiatives associées à l'agriculture comme moyen de mettre en place une stratégie dans tout le gouvernement dans ce domaine. Toutefois, la seule autorité d'AAC n'était pas suffisante pour garder les autres ministères « dans la course ». Le Secrétariat du Conseil du Trésor joue un rôle essentiel en s'assurant que les ministères font des progrès et atteignent les objectifs fixés afin de continuer à bénéficier du financement. Nous avons aussi noté le rôle joué par le SCT dans la coordination des efforts ministériels sur le changement climatique, qui a principalement consisté à contribuer au développement d'un cadre de responsabilisation approprié. Et bien que le rôle du BCP ait été critiqué pour ses interventions dans la Stratégie d'innovation, le BPM, d'un autre côté, a été cité pour son intervention rapide, « substantielle et utile » dans le processus. Le rôle des différents organismes centraux varie évidemment considérablement, mais il y a peu de doutes que leur présence peut être productive, sinon absolument nécessaire. La question est maintenant de savoir quelle forme devrait prendre leur rôle.

Recommandations

Organismes centraux

Nous nous concentrerons ici principalement sur le BCP, puisqu'il est l'organisme responsable du lancement et de l'établissement des mandats des principales initiatives horizontales. Dans le cas du SCT, ses initiatives courantes sur les dossiers politiques horizontaux—dans les domaines de la révision des dépenses et de l'amélioration de l'information qui est fournie aux décideurs, y compris les parlementaires—abordent directement certaines des

inquiétudes relatives à son appui de la gestion horizontale. Pour l'essentiel, bien que les demandes et les attentes des ministères responsables pour davantage de souplesse et de soutien de la part des organismes centraux sur les enjeux horizontaux puissent être irréalistes, il semble que les organismes centraux devront s'approprier et prendre davantage la responsabilité des résultats des initiatives horizontales. Il n'est pas entièrement suffisant de dire qu'ils seront tenus responsables seulement des efforts de coordination, laissant la responsabilité des résultats réels aux ministères responsables. On peut affirmer que le mandat, le cadre de travail, l'encadrement et la coordination ont tous une influence distincte sur les résultats.

En admettant que les organismes centraux doivent jouer un rôle plus important, particulièrement le BCP, il y a trois domaines où des améliorations pourraient être apportées en vue d'un traitement plus efficace des dossiers horizontaux : le mandat, l'autorité et la production de rapports ainsi que l'appui continu. En énonçant le mandat de n'importe quelle initiative, on doit donner davantage de détails sur ce qu'on attend des ministères, particulièrement sur la nature du travail et les résultats attendus. Une lettre de mandat permet également d'énoncer les pouvoirs qui seront conférés aux ministères ou les nouvelles structures spécifiquement conçues pour gérer l'initiative horizontale. Ensuite, il y a le domaine de compétence et le rapport hiérarchique. L'exemple du SCC, dans le cadre duquel l'administrateur du secrétariat relevait des deux sous-ministres sans toutefois être entièrement engagé dans l'équipe de gestion de l'un ou l'autre des ministères, a été perçu comme le point faible de l'initiative pour le changement climatique. Une considération sérieuse devrait être donnée aux secrétariats dirigés par des fonctionnaires au niveau des sous-ministres et de plus, au fait que de tels fonctionnaires relèvent directement du greffier. De telles ententes devraient être limitées—peut-être pas plus de trois ou quatre en même temps—et réservées pour les enjeux horizontaux considérés comme essentiels au programme du gouvernement. Le recours à des unités de secrétariat de Cabinet comme au Royaume-Uni pour traiter les « actions décloisonnées » est une autre possibilité, soit pour remplacer les secrétariats spécialisés distincts du BCP ou comme un ajout. Ces unités sont responsables de gérer non seulement les efforts des ministères responsables mais aussi les comités ministériels responsables des domaines « décloisonnés » en question (Marinetto 2003).

En ce qui concerne l'appui permanent, il semblerait y avoir trois domaines : la nature de la politique, les procédures financières et de gestion, et les cadres de responsabilisation. Bien qu'il y ait des limites définies quant à la quantité d'expertise stratégique que les organismes comme le BCP, le BPM et le SCT peuvent mettre à profit pour influencer les enjeux horizontaux complexes, il y a un sentiment général que les organismes centraux devraient être davantage impliqués dans la nature des enjeux, pas seulement au début mais pendant tout le processus. De plus, cette participation devrait comprendre les ministres des ministères ou des organismes en question. Sans leur compréhension des objectifs réels des initiatives horizontales et sans leur appui et leur engagement à l'égard de ceux-ci, les exercices en question courent le risque de devenir une simple division du butin entre les ministères à l'appui des objectifs principalement ministériels. D'un autre côté, il est évident que pratiquement toutes les initiatives horizontales disposaient de ressources financières additionnelles et que ces ressources servirent à convaincre les ministères de participer. Le SCT, par exemple, peut vouloir être plus stratégique dans la planification et l'affectation des fonds pour s'assurer que des progrès sont réalisés ou que des objectifs sont atteints de manière conforme aux objectifs plus larges de l'initiative horizontale. Quant au cadre de responsabilisation, il y a un besoin permanent de réduire la paperasserie administrative et de concilier les exigences verticales et horizontales en matière de rapports, autant pour les participants intervenant directement dans la gestion d'un projet horizontal que pour les ministères responsables. Le fait que les rapports et les plans d'affaires horizontaux soient révisés, évalués et approuvés par une seule entité distincte de tous les ministères responsables ne manque pas d'intérêt.

Enfin, il peut également y avoir un besoin de changement du style de gestion de la part des organismes centraux. Les initiatives horizontales ont beaucoup à voir avec la gestion des réseaux et des coalitions interdépendants mettant en cause non seulement des acteurs gouvernementaux internes mais également des gouvernements et des partenaires externes. Dans ces conditions, les systèmes traditionnels de commande et de contrôle peuvent être d'une utilité limitée. Au lieu de cela, ceux qui dirigent pourraient souhaiter compter davantage sur le recours à des mesures indirectes, en particulier à des incitatifs financiers, à une surveillance continue ainsi qu'à une consultation et un engagement permanent. L'une des mesures qui vaut certainement la peine d'être mentionnée est celle signalée par un

certain nombre de répondants pour cette étude, c'est-à-dire le besoin d'incorporer de manière beaucoup plus explicite dans les examens du rendement et les ententes l'attente que les sous-ministres fassent preuve de leur capacité à gérer et à promouvoir avec succès les initiatives horizontales. Bien qu'on affirme que les sous-ministres sont maintenant jugés beaucoup plus systématiquement sur leur rendement dans les dossiers horizontaux, cette attente n'est actuellement pas énoncée dans les ententes de gestion supérieure.

Ministères responsables

Les ministères responsables intervenant dans le cadre d'enjeux horizontaux sont ceux qui seront le plus probablement affectés par le « phénomène allant à l'encontre de la gravité », c'est-à-dire les exigences verticales en matière de rapports et de responsabilisation qui tendent à être la norme dans tous les ministères et organismes (Bakvis 2002). La pression sera probablement ressentie non pas par les cadres supérieurs, mais par les niveaux intermédiaires de la gestion opérationnelle et des services ministériels. De plus, parmi ceux qui sont actuellement impliqués dans des projets horizontaux, on perçoit que c'est au niveau intermédiaire des ministères que les blocages sont les plus sévères. Il y a un sentiment général voulant que dans la plupart des ministères, l'horizontalité ne soit pas prise très au sérieux au niveau opérationnel. Il y a quatre domaines dans lesquels une amélioration devrait être apportée.

D'abord, il doit y avoir un développement continu des régimes de responsabilisation qui facilitent les pratiques horizontales entre les ministères, un secteur où le SCT est clairement en position de jouer un rôle positif. Deuxièmement, comme c'est le cas avec les organismes centraux dans le cadre de projets à grande échelle, les ministères doivent choisir stratégiquement dans quels enjeux horizontaux ils souhaitent s'engager ou lesquels ils désirent incorporer à leur planification stratégique et de programme, puisque de tels enjeux demandent davantage de temps en personnel et nécessitent davantage de ressources. Troisièmement, dans le domaine des ressources humaines, on doit insister davantage sur le recrutement de ceux qui ont les compétences pour travailler horizontalement ainsi que reconnaître que, particulièrement aux débuts des projets horizontaux, ce sont souvent ceux qui ont l'esprit d'entreprise et une certaine imagination qui réussissent le mieux. Les phases plus avancées de tels projets nécessitent l'engagement de ceux doués pour créer une base stable ainsi que de bonnes aptitudes de gestion

financière pour assurer la viabilité à long terme du projet en question. Globalement, on doit insister davantage sur le développement d'une capacité humaine et structurelle, comme le perfectionnement des aptitudes de négociation et de médiation, pour aider dans les négociations avec les autres ministères et organismes centraux.

Quatrièmement, les ministères pourraient envisager la création d'unités spéciales ayant pour but d'appuyer les initiatives horizontales entreprises par le ministère—un appui qui prendrait la forme de formation ou d'aide à l'usage des outils et des mécanismes horizontaux, de formation sur les pratiques exemplaires ou d'aide à la création d'un cadre horizontal pour le projet en question—de même que pour aider à créer un climat ou une culture ministérielle plus propice à envisager les solutions horizontales. Quant à ce dernier élément, une fonction critique est d'éduquer le ministère sur la double nature de la responsabilisation—qu'en plus d'être responsable de satisfaire aux exigences du cadre de responsabilisation du ministère, il existe aussi des responsabilités ministérielles plus larges dont l'une des composantes importantes est la capacité à travailler horizontalement. De plus, tout comme dans le cas des sous-ministres, les attentes en matière d'emploi ainsi que les possibilités de promotion doivent être directement liées au besoin de faire preuve d'une volonté et d'une capacité à gérer avec succès les initiatives horizontales.

Globalement

La conclusion la plus manifeste de notre étude porte sur les tensions qui existent entre les ministères responsables et les organismes centraux quant à la mise en place et à la gestion des initiatives horizontales. Réconcilier les deux parties ou faire des recommandations à l'égard de la redéfinition de leurs rôles et responsabilités respectifs n'est pas chose facile. Même avec l'adoption de certaines des suggestions faites ci-haut—par exemple des lettres de mandat plus spécifiques et plus concrètes—nous croyons qu'il y aura toujours des soupçons entre les deux, ne serait-ce que parce qu'il y a forcément une composante accusatoire naturelle dans la relation, comme le rôle d'analyste critique que le BCP, par exemple, joue en regard de toutes les propositions ministérielles.

Une recommandation est que les deux parties devraient se lancer dans une exploration mutuelle des rôles et des responsabilités avec le but de mieux comprendre les opinions de l'autre et de mettre au point des procédures et des protocoles améliorés pour régler leurs différents.

Une telle discussion devrait avoir lieu dans un environnement neutre propice à stimuler un dialogue constructif. Un lieu de rendez-vous comme une retraite ou une série de retraites modérées par une tierce partie extérieure pourrait être une possibilité. Les sujets spécifiques à couvrir pourraient être : les attentes relatives au leadership et ressources fournies par les organismes centraux, les protocoles de structuration des mandats et de règlement des conflits entre les deux parties, un examen des cas qui posent des problèmes évidents, les structures qui pourraient vraisemblablement être établies au sein du BCP et du SCT pour la gestion des initiatives horizontales ainsi que des façons d'améliorer les communications entre les ministres et leur personnel et entre les comités du Cabinet, les organismes centraux et les ministères concernés. Un tel exercice doit être précédé d'une collecte de données relatives à certains points, le plus important étant les « outils » horizontaux et leur prétendue utilité et accessibilité ou, dans le cas contraire, leur manque d'utilité et d'accessibilité. Un sondage systématique couvrant les expériences des deux dernières années d'utilisation de ces outils, de leurs limites et de leurs résultats pourrait servir de toile de fond empirique utile pour ces discussions. De façon similaire, une collecte de données concrètes sur le nombre et la nature changeante des dossiers politiques (y a-t-il en fait plus de dossiers horizontaux maintenant qu'il y a dix ans?) et sur les dépenses associées aux initiatives horizontales serait également importante.

La conclusion la plus manifeste de notre étude porte sur les tensions qui existent entre les ministères responsables et les organismes centraux quant à la mise en place et à la gestion des initiatives horizontales.

Avec de la chance, le résultat de ces discussions telles que décrites ci-dessus se traduirait par des recommandations concrètes qui pourraient être mises en œuvre dans un laps de temps relativement court sans apporter de changements considérables à l'appareil gouvernemental. De plus, il y a de fortes chances que ces recommandations seront émises d'après certaines des plus récentes innovations introduites notamment par le SCT, comme le processus d'examen horizontal des dépenses. Comme c'est le cas pour tout changement institutionnel et procédural, il est important qu'ils soient révisés après un certain temps, afin de voir s'ils constituent réellement une amélioration.

Conclusion

Étant donné la nature des enjeux stratégiques modernes et des demandes provenant du public, les gouvernements et les ministères et organismes qui travaillent à l'intérieur d'eux sont de plus en plus forcés de travailler horizontalement. Par ailleurs, bien que le gouvernement du Canada ait acquis une expérience considérable dans le traitement d'une foule de dossiers horizontaux et opérationnels, bon nombre des fonctionnaires interrogés pour cette étude et qui ont travaillé sur certains de ces dossiers ont exprimé de sérieuses réserves quant à la capacité du système à traiter les enjeux horizontaux de façon efficace. Par « efficace », les participants avaient à l'esprit un appui approprié, une constance et des conseils et des dialogues de qualité sur la nature des enjeux et, par-dessus tout, un leadership solide. La nature délicate du cadre de responsabilisation du gouvernement—qui ne parvient pas à reconnaître de façon appropriée la double nature de la responsabilisation qui est organisationnelle autant que ministérielle—a également été citée comme un empêchement à la capacité de travailler avec souplesse et rapidité sur les enjeux horizontaux.

Pour mettre en place des initiatives horizontales avec succès, des efforts et un engagement consciencieux sont requis à tous les échelons du gouvernement fédéral, y compris de la part des conseils régionaux fédéraux, des administrations centrales ministérielles ainsi que des organismes centraux. Puisque les organismes centraux jouent un rôle crucial dans la gestion du cadre ministériel global, dans l'établissement d'incitatifs et dans la création d'un climat de coopération pour promouvoir les priorités du gouvernement, un engagement ferme de leur part est particulièrement important. Par contre, en bout de ligne, ils ont besoin de l'engagement de ceux qui sont au sommet : les ministres, les ministres d'État et non le moindre, le premier ministre lui-même. La haute direction politique est d'abord et avant tout chargée de fournir un leadership et de donner l'orientation nécessaire aux organismes centraux et aux ministères responsables.

Bibliographie

Aucoin, P. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995.

Aucoin, P. « Independent Foundations, Money and Public Accountability: Whither Ministerial Responsibility as Democratic Governance? » *Canadian Public Administration—Administration publique du Canada* 46(1), 1-26, 2003.

Aucoin, P. « Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. » *Governance* 3 (avril), 115-137, 1990.

Aucoin, P. et H. Bakvis. « Organizational Differentiation and Integration: The Case of Regional Development Policy in Canada. » *Canadian Public Administration—Administration publique du Canada* 27(3), 348-71, 1984.

Aucoin, P. et D. J. Savoie, dir. *Gestion du changement stratégique : leçons à retenir de l'Examen des programmes*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1998.

Bakvis, H. « Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal Dividend. » *Governance* 13 (janvier), 71-103, 2000.

Bakvis, H. *Pulling Against Gravity? Horizontal Management in the Canadian Government*, Association internationale de science politique, Knowledge, Networks and Joined-up Government, Université de Melbourne, 2002.

Barzelay, M. et C. Campbell. *Preparing for the Future: Strategic Planning in the US. Air Force*. Washington, Brookings, 2003.

Borins, S. *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Governement*. Washington, Georgetown University Press, 1998.

Bourgault, J. *Horizontalité et gestion publique*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002.

Campbell, C. *Governments under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London, and Ottawa*. Toronto, University of Toronto Press, 1983.

Canada. British Columbia. « Economic and Social Development in the City of Vancouver. » *Vancouver Urban Development Agreement*, Vancouver (2000).

Castells, M. *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell, 1996.

Commissaire à l'environnement et au développement durable, *Rapport annuel*, Ottawa, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 2001.

Davis, G. *Executive Coordination Mechanisms*, dans P. Weller, H. Bakvis et R. A. W. Rhodes (dir.), *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*, London, Macmillan, 126-47, 1997.

De La Moth, J. « Ottawa's Imaginary Innovation Strategy: Progress or Drift? » dans G.B. Doern (dir.), *How Ottawa Spends, 2003-2004*, Don Mills, Oxford University Press, 2003.

Doern, G.B. et M. Gattinger. « New Economy/Old Economy? Transforming Natural Resources Canada », dans L. Pal (dir.), *How Ottawa Spends, 2001-2002*, Don Mills, Oxford University Press, 2001.

Gouvernement du Canada. « Renforcement des services d'élaboration des politiques. » *Rapport du groupe de travail : Renforcement des services d'élaboration des politiques*, Ottawa, 1995.

Gouvernement du Canada. *Groupes de travail des sous-ministres : de l'étude à l'action*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1996.

Gouvernement du Canada. *Cadre de responsabilisation et d'évaluation—Fonds d'action pour le changement climatique*, Ottawa, Direction générale de l'évaluation et de la vérification, ministère des Ressources naturelles du Canada et Direction générale de l'examen des programmes, ministère de l'Environnement du Canada, 1999.

Gouvernement du Canada. *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2001.

Gouvernement du Canada. *Plan du Canada sur les changements climatiques*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2002a.

Gouvernement du Canada. *Vérification de la gouvernance et de la responsabilisation du fonds d'action pour le changement climatique*, Ottawa, ministère des Ressources naturelles du Canada, Direction générale de l'évaluation et de la vérification, 2002b.

Gouvernement du Canada. *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2002c.

Gouvernement du Canada. *La gestion des ententes de collaboration : Guide pour les gestionnaires régionaux*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2003a.

Gouvernement du Canada. *Lignes directrices sur la gestion du rendement à l'intention des sous-ministres et des sous-ministres adjoints*, Ottawa, Secrétariat des priorités de gestion et du personnel supérieur, Bureau du Conseil privé, 2003b.

Juillet, L. Les conseils fédéraux régionaux et la gouvernance horizontale, Rapport préparé pour les conseils fédéraux régionaux et le Secrétariat du Conseil du Trésor, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, 2000.

Langford, John. « Managing Public-Private Partnerships in Canada, dans Meredith Edwards et John Langford. » (dir.), *New Players, Partners and Processes: A Public Service Without Boundaries*, National Institute for Governance, Université de Canberra et Centre for Public Sector Studies, Université de Victoria, Canada, 2002.

Lawrence, P. R. et J. W. Lorsch. « Differentiation and Integration in Complex Organizations. » *Administration Science Quarterly* 12(1), 1-47, 1967.

Lindquist, Evert. « Culture, Control or Capacity: Meeting Contemporary Horizontal Challenges in Public Sector Management », dans Meredith Edwards et John Langford (dir.), *New Players, Partners and Processes: A Public Service Without Boundaries*, National Institute for Governance, Université de Canberra et Centre for Public Sector Studies, Université de Victoria, Canada, 2002.

Marinetto, M. « Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. » *Political Studies* 51, 592-608, 2003.

Mintzberg, H. *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1983.

Nevitte, N. (dir.) *Value Change and Governance in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.

Peters, B. G. *La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination*, Centre canadien de gestion, 1998.

Peters, B. G. « The Capacity to Coordinate » (La capacité à coordonner). Workshop on « Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives » (Atelier sur les défis posés par la capacité des pouvoirs publics: tendances mondiales et comparaison de points de vue), City University of Hong Kong, 5 et 6 octobre 2003.

Prince, M. « Banishing Bureaucracy or Hatching a Hybrid? The Canadian Food Inspection Agency and the Politics of Reinventing Government. » *Governance* 13 (2), 215-232, 2000.

Réseau d'action pour le changement climatique. « The Climate Change Secretariat: Where Does Its Future Lie? » Ottawa, 2003. Mémoire non publié.

Rhodes, R.A.W. « The New Governance: Governing without Government. » *Political Studies* 44 (4), 652-667, 1996.

Vannijnatten, D. et D. MacDonald. « Reconciling Energy and Climate Change Policies: How Ottawa Blends » dans G.B. Doern (dir.), *How Ottawa Spends, 2003-2004*, Don Mills, Oxford University Press, 2003.

Wildavsky, A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979.

Annexe 1

Méthodologie

Au cœur de notre examen des pratiques horizontales actuelles du gouvernement du Canada se trouvent nos quatre études de cas. Ces cas—la Stratégie d'innovation, la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain, le Secrétariat du changement climatique et l'Accord de Vancouver—ont été choisis à la suite de discussions avec des participants dans le cadre de séminaires organisés par le Centre canadien de gestion (CCG), des universitaires et des hauts fonctionnaires des organismes centraux. Les cas sélectionnés peuvent être vus comme représentatifs de l'importance accordée par le gouvernement à un certain nombre d'enjeux horizontaux clés d'une envergure importante et qui illustrent bien les problèmes et les succès du travail horizontal pour le moment. Une fois que les cas eurent été identifiés, on a pris contact avec des hauts fonctionnaires directement concernés ou associés de près aux initiatives horizontales en question. Les gens interrogés ont été choisis principalement pour leur connaissance des initiatives acquises grâce à leur propre participation. Nous avons également interrogé des fonctionnaires travaillant dans deux organismes centraux—le Bureau du Conseil privé (BCP) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)—relativement à ces quatre études de cas et aux enjeux associés, y compris des exemples d'autres cas qu'ils connaissaient bien. De manière conforme à l'accent mis sur les relations horizontales au sein du gouvernement du Canada, les personnes interrogées étaient tous des fonctionnaires fédéraux. Le nombre total de personnes interrogées se chiffre à 21. La majeure partie des entrevues a eu lieu entre les mois de juin et novembre 2003 inclusivement, et quelques entrevues de suivi additionnelles ont eu lieu en février 2004. Les répondants ne représentent en aucune façon un échantillon statistique de la population ayant pris part aux projets horizontaux du gouvernement fédéral du Canada. Ils devraient plutôt être vus comme des individus en position de fournir des renseignements sur le fonctionnement interne des équipes participant à ces initiatives particulières et sur les relations entre ces équipes, les ministères responsables et les organismes centraux.

Les questions posées en entrevue étaient des questions semi-struc-

turées conçues pour soutirer de l'information et des commentaires analytiques sur les enjeux mentionnés ci-dessus, comme le coût et les avantages de l'horizontalité, les exigences en matière de responsabilisation, les instruments, les modèles et les outils utilisés ainsi que les expériences relatives à la collaboration entre les partenaires. Les entrevues étaient confidentielles et sous le couvert de l'anonymat. Un tiers des entrevues furent dirigées conjointement et le reste fut dirigé séparément par les deux auteurs. En rédigeant les quatre cas, en plus du matériel provenant des entrevues, nous nous sommes aussi fiés sur des preuves documentaires sous forme de rapports et d'évaluations préparés à l'interne ou présentés par des organismes comme le Bureau du vérificateur général, ainsi que sur des travaux universitaires traitant directement des ministères ou des cas concernés. Des ébauches des quatre cas ont été envoyées pour être commentées, dans la plupart des cas aux personnes interrogées mais aussi à un certain nombre de personnes au courant des dossiers mais qui ne faisaient pas partie du groupe initial de répondants. On a demandé aux personnes de surtout vérifier le contenu par souci de précision, sachant qu'il y aurait certaines divergences d'opinions et d'interprétation entre les différents répondants. Une ébauche du rapport, comprenant les quatre études de cas et notre analyse initiale mais sans les leçons et les recommandations, a été présentée lors d'un séminaire organisé par le CCG en novembre qui s'adressait aux fonctionnaires et aux universitaires. Les auteurs ont aussi présenté cette même ébauche dans le cadre d'une plus petite réunion du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les commentaires donnés par les participants lors des deux assemblées ont aidé à apporter des révisions et à rédiger la dernière section sur les leçons et les recommandations. De plus, les auteurs ont reçu des commentaires écrits anonymes de la part de deux réviseurs universitaires anonymes et ainsi qu'une transcription des commentaires formulés principalement de manière verbale par les fonctionnaires, et ce, par l'entremise du CCG. Ces commentaires, également anonymes, ont servi à corriger les erreurs et comme guide pour les révisions finales.

Annexe 2

Ressources pratiques pour le travail horizontal

- Le gouvernement du Canada a un site Web sur la coordination régionale. Ce site propose des ressources pédagogiques, de l'information sur les programmes de récompense, des liens pertinents, de nombreuses sources de référence et deux guides sur le travail horizontal :

  — *La gestion des ententes de collaboration : Guide pour les gestionnaires régionaux*
  — *Guide du SCT : l'élaboration de cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour des initiatives horizontales.*

  Voir http://www.tbs-sct.gc.ca/rc-cr/

- L'École de la fonction publique du Canada (EFPC) offre un certain nombre de documents sur son site Web qui traitent des enjeux de l'horizontalité et de la coordination. On y trouve entre autres le rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur les questions horizontales publié en 1996 par le gouvernement fédéral. Voir http://www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca. Quatre autres documents, y compris deux « modes d'emploi » se trouvent sur le site http://www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca.

  L'EFPC offre également des cours portant sur l'horizontalité, y compris les cours *Diriger les politiques publiques* et *En tête de l'innovation des services*. Pour l'information sur l'inscription, consultez le site Web de l'EFPC, à http://www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca.

- Un cours en ligne sur l'horizontalité est offert par Campus*direct* à http://www.campusdirect.gc.ca. Cliquez sur « Catalogue », sur « L'environnement organisationnel » puis sur « À propos de la fonction publique ». Le cours s'intitule *Horizontal Management*.

- Le *Rapport final du Groupe d'étude sur la coordination des activités fédérales dans les régions* du 25 juin 2002. Ce rapport fournit des recommandations pratiques pour améliorer la coordination horizontale régionale.

  Voir http://www.tbs-sct.gc.ca/rc-cr/task_force_report/index_e.asp

- Le gouvernement de l'Ontario a publié deux documents sur le travail horizontal :
  - — *Partnership Strategy for Horizontal Initiatives*—Partner Workbook, avril 2003
  - — *Partnership Strategy for Horizontal Initiatives—Partner Framework*, avril 2003

Ces documents s'adressent aux dirigeants qui instaurent et administrent des partenariats transorganisationnels. Ils proposent une approche et une série d'outils visant à définir, instaurer et administrer des partenariats de la prestation de services.

Voir http://www.iccs-isac.org/eng/pubs.htm

« Enfin, une publication qui nous présente une analyse qualitative tant attendue des enjeux de gestion et de responsabilisation entourant les initiatives de programme et les initiatives stratégiques horizontales au gouvernement fédéral. Elle défie le point de vue selon lequel l'horizontalité au sein du gouvernement fédéral soit un incontournable et la méthode la plus efficace d'améliorer la prestation et l'élaboration de programmes, en particulier pour ce qui est des questions transversales touchant de multiples intervenants. » [TRADUCTION]

Cynthia Williams,
Sous-ministre adjointe,
Développement social Canada

« Cette excellente recherche universitaire devrait être très utile pour les spécialistes et les universitaires. Les conclusions sont judicieuses et sont le prolongement logique de l'analyse et des études de cas. Les cas sont bien présentés et offrent un moyen très efficace d'expliquer les différentes dimensions de l'horizontalité. » [TRADUCTION]

Ken Kernaghan,
Professeur de science politique
et de gestion, Université Brock

« Depuis longtemps, on prône à juste titre le recours à l'élaboration de politiques horizontales mais on l'utilise mal depuis plusieurs années au niveau fédéral. Ces importantes études de cas offrent des éclaircissements très utiles aux spécialistes quant à ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas. L'ouvrage souligne également la nécessité pour les échelons supérieurs de la fonction publique de faire davantage que sermonner régulièrement et de mettre en place des outils de gestion propres à l'obtention de résultats horizontaux dans l'intérêt du public en général au lieu de résultats plus locaux servant les intérêts du ministère. » [TRADUCTION]

Andrei Sulzenko,
Sous-ministre adjoint principal,
Industrie Canada

Au sujet des auteurs

Herman Bakvis est professeur de sciences politiques et d'administration publique, et directeur de l'École d'administration publique de l'Université Dalhousie.

Luc Juillet est professeur agrégé de science politique et directeur associé de l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa.